

El presente documento se corresponde con la **versión previa a la revisión de imprenta** del artículo-capítulo referido. Por ello, su contenido no necesariamente se corresponde con lo definitivamente publicado.

La numeración de las páginas del documento se hace coincidir aproximadamente con la de la publicación original.

Se disponen estos documentos a través de este medio a los únicos efectos de facilitar el acceso a la información científica o docente. En todo caso, el acceso oportuno al documento debe ser a través del lugar de su publicación indicado y, en todo caso, nunca deben ser utilizados con ánimo de lucro.

Indique la autoría de los contenidos, si los emplea.

Ante cualquier duda, no dude en dirigirse a contacto en [www.cotino.net](http://www.cotino.net).

**“La Administración y Gobierno electrónicos en los documentos institucionales básicos de la sociedad de la información”, en Actas del XVII Congreso de Derecho e informática, Universidad de Comillas, U. Comillas-Instituto de Informática Jurídica, Madrid, 2003, págs. 257-289.**

**A propósito del derecho a establecer relaciones electrónicas con la administración sin discriminación y los derechos lingüísticos del ciudadano administrado electrónicamente. Una futura reinterpretación constitucional en razón del progreso de la Administración electrónica**

*Dr. Lorenzo Cotino Hueso \**

## **I. A modo de introducción**

Se ha definido el concepto de Gobierno electrónico como “todas aquellas actividades basadas en las modernas tecnologías de la información y la comunicación (en particular, Internet) que el Estado desarrolla para aumentar la eficiencia de la gestión pública, mejorar los servicios ofrecidos a los ciudadanos y proveer las acciones de gobierno en un marco mucho más transparente que el actual”<sup>1</sup>. El grupo Gartner ha definido el Gobierno electrónico como “la continua optimización de la prestación de servicios del Gobierno, de la participación del ciudadano y la gobernabilidad transformando las relaciones internas y externas a través

---

\* Dr. en Derecho, Investigador del GIC, Grupo de Investigación Constitucional “Derechos y libertades en los ordenamientos español y europeo” (UV-0564) de la Universitat de Valencia y promotor del sitio [www.derechoeinternet.org](http://www.derechoeinternet.org). Para posibles comentarios puede dirigirse a [Lorenzo.Cotino@uv.es](mailto:Lorenzo.Cotino@uv.es).

<sup>1</sup> Así en PARDO, T. A. “Realizing the promise of digital government: It’s more than building a web site” [en línea]. *IMP Magazine*. Octubre 2000. [http://www.cisp.org/imp/october\\_2000/10\\_00pardo.htm](http://www.cisp.org/imp/october_2000/10_00pardo.htm) (18/04/2001).

“La Administración y Gobierno electrónicos en los documentos institucionales básicos de la sociedad de la información”, en Actas del XVII Congreso de Derecho e informática, Universidad de Comillas, U. Comillas-Instituto de Informática Jurídica, Madrid, 2003

de la tecnología, la red y los nuevos media”<sup>2</sup>. Digitalizar la Administración supone considerar la tecnología como un activo estratégico de primera magnitud, incorporar el nuevo paradigma tecnológico en la prestación de los servicios públicos<sup>3</sup>, en modo alguno es caer en la “portalitis”<sup>4</sup> en la que no pocas administraciones públicas han caído en los últimos años bajo una visión bastante simplista, sino que como afirma Gascó, supone transformar la relación fundamental que existe entre el Gobierno y el público<sup>5</sup>.

Sin ánimo de plantear aquí un mundo idílico, son generalizadas las afirmaciones de que la implantación de la Administración electrónica potencialmente puede generar grandes beneficios, a saber:

-mayor *eficacia* de la Administración y mejor servicio al administrado con una Administración más próxima: mejora generalizada de los servicios, reducción de los plazos de tramitación, mejor gestión del conocimiento en las organizaciones públicas, posibilidad de la integración de servicios de cara al administrado en razón de las posibilidades de intercomunicación, personalización de los servicios y estructuración de la oferta según el destinatario (otra Administración, empresas o ciudadanos). Simplificación y racionalización de los trámites que habrán de adecuarse a la optimización de las aplicaciones informáticas. Registros y archivos electrónicos y posibilidad de la deslocalización de los servicios que, asimismo podrán prestarse en muchos casos en un régimen de 7 (días) \* 24 (horas) \* 365 (días al año). Igualmente las nuevas técnicas pueden permitir la admisión de comparecencias electrónicas y videoconferencias así como las nuevas formas y posibilidades de los documentos que dejan atrás el papel a favor de entornos multimedia. También serán posibles las notificaciones y comunicaciones electrónicas con las ventajas que ello

<sup>2</sup> GARTNER GROUP. *Singapore's e-government initiative*. Standford, Connecticut (Estados Unidos): Gartner First Take, 2000. Citado por GASCÓ HERNÁNDEZ, Milagros, “Una aproximación a la definición de políticas de inserción en la sociedad de la información” en *Actas del VI Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*, Buenos Aires, 5 y 9 de noviembre de 2001, disponibles en <http://www.clad.org.ve/congre6.html> (22/12/2001).

<sup>3</sup> MARTÍN RODRIGO, Tomás:

- “Proyectos para una administración electrónica en España”, en *Revista del CLAD, Reforma y Democracia*, nº 20, junio 2001, págs.197- 227, cita de la pág. 199.

<sup>4</sup> En este sentido VALERO TORRIJOS, Julián en “El régimen jurídico de la firma electrónica en la Administración Pública”, en el marco de las *Jornadas sobre Firma Electrónica*, celebrada el 6 de Junio de 2000 en la Universidad de Murcia, disponible en <http://www.um.es/dereadm/firma-e.htm> (12/5/2001).

<sup>5</sup> GASCÓ HERNÁNDEZ, Milagros, “Una aproximación... cit.

“La Administración y Gobierno electrónicos en los documentos institucionales básicos de la sociedad de la información”, en Actas del XVII Congreso de Derecho e informática, Universidad de Comillas, U. Comillas-Instituto de Informática Jurídica, Madrid, 2003

puede acarrear. Las herramientas de traducción automática pueden hacer más efectiva la pluralidad lingüística del Estado.

-mayor *eficiencia*, drástica reducción de todos los gastos (costes de transacción) tanto para el administrado como para la Administración (costes de búsqueda, de información, de negociación, de control, de cumplimiento).

-mayor *transparencia*, más y mejor información pública disponible al ciudadano, más barata, más útil, actualizada, exhaustiva y más accesible. Mayores posibilidades de control externo e interno de la Administración.

-mayor *participación*. Posibilidad de vincular a los ciudadanos y las empresas en el proceso de decisión. Incluso la Administración electrónica supone una fase previa a nuevas formas de democracia electrónica.

Pero, como es obvio, el futuro no es algo que viene sólo y hay que esperar, sino que, básicamente, es algo que hay que construir y diseñar. Por lo que estas potencialidades de la Administración o Gobierno electrónicos se hacen depender de un buen gobierno en el presente y en el futuro. A estas alturas los Gobiernos no pueden ni desconocer ni quedar indiferentes a las nuevas tecnologías, éstas no garantizan el éxito, únicamente lo posibilitan.

Decía Bill Gates que “Sólo algunas de las empresas que están apostando por Internet ganarán. Pero, las que apuesten contra Internet perderán”<sup>6</sup>, trasladando esta idea a nuestro ámbito de interés, puede afirmarse que sólo algunos de los Gobiernos que apuesten por Internet lograrán responder a las necesidades de sus ciudadanos, pero los que no lo hagan, sin duda alguna, no serán capaces de atender a tales necesidades.

Es claro que la Administración electrónica se ha de ir implantando progresiva y gradualmente en razón del coste y la complejidad así como de la aceptación por parte de los usuarios. No en vano afirmaba Douglas Holmes, los “punto.gov” no pueden permitirse el lujo de fallar como las “punto.com” puesto que ello supondría un verdadero desastre para la nueva economía y para la ansiada sociedad de la información y del conocimiento.

Pues bien, la presente comunicación se ha centrado el estudio en tres aspectos particulares que considero interesantes desde el punto de vista jurídico que es el que corresponde a su autor, a saber:

<sup>6</sup> Así citado en ESEBBAG BENCHIMOL, Carlos y MARTÍNEZ VALERO, Julian, *Internet en la práctica*, Anaya-Cinco Días, Madrid, 1996, pág. 13.

"La Administración y Gobierno electrónicos en los documentos institucionales básicos de la sociedad de la información", en Actas del XVII Congreso de Derecho e informática, Universidad de Comillas, U. Comillas-Instituto de Informática Jurídica, Madrid, 2003

1- La consideración de la existencia de un derecho subjetivo a entablar relaciones electrónicas por los administrados con la Administración.

2- La importancia jurídica que puede adquirir el principio de igualdad y no discriminación en el proceso de implantación de la Administración electrónica y,

3- La reformulación del alcance de los derechos lingüísticos constitucionalmente reconocidos a los administrados en sus relaciones con la Administración electrónica.

Como puede verse, son tres cuestiones relativamente inconexas que, no obstante, en este estudio encuentran su punto de conexión en tanto en cuanto se sostiene respecto de las mismas que su respuesta va a exigir en un futuro nada lejano una reinterpretación constitucional adecuada a la nueva realidad, la realidad cambiante que va imponiendo de forma incesante la implantación y generalización de las nuevas tecnologías.

## II. ¿Hay un derecho del ciudadano a la Administración electrónica?

Cabe preguntarse si los ciudadanos tenemos un derecho a la implantación de la Administración electrónica, un derecho a establecer relaciones electrónicas con la Administración pública. La respuesta a esta pregunta, cuanto menos en la actualidad, es negativa, si bien cabe operar algunas matizaciones.

Desde el punto de vista de nuestra ley de leyes y la Administración, son escasas las ocasiones en las que se reconocen derechos constitucionales a los ciudadanos (como los derechos lingüísticos del artículo 3 CE, por ejemplo). La mayor parte de las exigencias del modelo constitucional de Administración<sup>7</sup> revisten el carácter de principios objetivos (eficacia, objetividad y neutralidad, descentralización, desconcentración, cooperación, etc.), principios que deben seguir las administraciones. Pero no se trata de derechos subjetivos exigibles por el ciudadano, es decir, el reconocimiento y protección jurídica de una serie de facultades o poderes en favor de su titular<sup>8</sup>. De otra parte, no resulta

<sup>7</sup> Una visión general del modelo constitucional de Administración pública puede seguirse en COTINO HUESO, Lorenzo, "La Administración", en SÁNCHEZ FERRIZ, Remedio, y GARCÍA SORIANO, M<sup>a</sup> Vicenta (coords.), *Funciones y órganos del Estado constitucional español*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2002, págs. 257-301.

<sup>8</sup> Acudiendo a la clásica concepción civilista de Jhering o Savigny, el derecho subjetivo constituye un poder otorgado por el ordenamiento jurídico a una persona respecto a un bien determinado para la satisfacción de intereses reconocidos por ese mismo ordenamiento y en virtud de los cuales su titular tiene atribuido su ejercicio y defensa,

"La Administración y Gobierno electrónicos en los documentos institucionales básicos de la sociedad de la información", en Actas del XVII Congreso de Derecho e informática, Universidad de Comillas, U. Comillas-Instituto de Informática Jurídica, Madrid, 2003

sencillo para el ciudadano exigir el cumplimiento del Derecho objetivo que constituyen tales principios, que en su caso podría suponer la exigencia de servicios electrónicos. Cuestión diferente es que las políticas públicas y las normas que regulan la organización y funcionamiento de la Administración sí deben atenerse a tales principios normativos a la par de impulsar los mismos.

Si bien es cierto que los principios y reglas constitucionales no son meros enunciados programáticos, también es cierto que su exigencia jurídica varía en razón de su diversa naturaleza y recepción constitucional. Como es sabido, no es lo mismo un principio (que implica una tensión jurídica hacia su plasmación real, pero permite la excepción) que una regla (que inexorablemente debe ser cumplida)<sup>9</sup>. Del mismo modo, no tiene la misma repercusión la condición de tratarse de Derecho objetivo o del reconocimiento constitucional de un derecho subjetivo, por cuanto será éste último el que confiera garantías más concretas a su titular para hacerlo valer, quedando, en su caso relativizadas estas garantías cuando se trate de la exigencia del respeto del Derecho objetivo por parte de la Administración. Asimismo, entre los derechos subjetivos, bien diferente será su garantía en razón de que se traten de derechos fundamentales (como pueda serlo la necesaria motivación de los actos administrativos) o de *meros* derechos constitucionales no fundamentales (como los derechos de audiencia reconocidos en el artículo 105 CE). Incluso entre los derechos constitucionales, también es relevante que se trate de un derecho constitucional que exija o no de la actuación legislativa para posibilitar su ejercicio; así, a diferencia del referido derecho a usar la lengua oficial (art. 3 CE, que es un derecho constitucional que en puridad no exige de su interposición legislativa), el derecho de acceso a los registros y archivos (art. 105 b) CE) sí precisa de interposición legislativa. Aún es más, diversos de los principios –no derechos- que configuran el modelo constitucional de Administración se traducen en derechos subjetivos del ciudadano gracias a la acción normativa infraconstitucional (como puedan

---

pudiendo hacerlos valer frente a otros sujetos en las relaciones jurídico-privadas. Entre otros, ver, por ejemplo, ALBADALEJO, Manuel, *Derecho Civil*, Tomo I, Vol. II, (14ª ed.), J. M. Bosch, Barcelona, 1996, págs. 12 a 40, en concreto ver 12 a 14.

<sup>9</sup> Al respecto del diferente alcance de una norma ya como regla ya como principio ver, ALEXY, Robert, *Teoría de los derechos fundamentales*, Centro de estudios Constitucionales, Madrid, 1993, en general todo el Capítulo tercero ("La estructura de las normas de derecho fundamental", págs. 81-170) y en particular ver las págs. 82-87, las afirmaciones concretas se contienen en las págs. 85-86. Se sigue también la distinción entre reglas y principios efectuada por ZAGREBELSKY, Gustavo, *El derecho dúctil. Ley, derechos, justicia*, Trotta, (2ª ed. 1997), págs. 109 y ss.

“La Administración y Gobierno electrónicos en los documentos institucionales básicos de la sociedad de la información”, en Actas del XVII Congreso de Derecho e informática, Universidad de Comillas, U. Comillas-Instituto de Informática Jurídica, Madrid, 2003

serlo muchos de los derechos reconocidos al ciudadano en el artículo 35 de la Ley 30/1992).

Asentado lo anterior, puede llegar a afirmarse que un hipotético derecho a entablar relaciones administrativas electrónicamente podría sustentarse en el principio constitucional de eficacia que preside la configuración constitucional de la Administración<sup>10</sup>.

Desde esta perspectiva, en razón del principio de eficacia, se puede afirmar como lo hace Valero, que la actividad administrativa requiere la utilización por los poderes públicos de los mismos instrumentos empleados habitualmente en las relaciones sociales, por lo que llega a decir que “podríamos afirmar la existencia de un mandato constitucional que impele a la Administración a utilizar las nuevas tecnologías de la información y la comunicación en sus relaciones con los ciudadanos”<sup>11</sup>.

Como en la sentencia 178/1989, FJ 3º se afirma, a resultas del carácter social, democrático y de Derecho del Estado “debe garantizarse la existencia de unas Administraciones Públicas capaces de cumplir los valores y los principios consagrados constitucionalmente”. De este modo, la Constitución impone que exista una Administración capaz, y podemos pensar que no será capaz ni eficaz una Administración que no se adecue a la nueva sociedad de la información. Como afirma Parejo el principio de eficacia postula una específica actitud de la Administración para obrar en cumplimiento de sus fines y una exigencia asimismo específica de la realización efectiva de éstos, es decir, de producción de resultados efectivos<sup>12</sup>. No obstante, desde el punto de vista jurídico resulta difícil su exigibilidad por lo que habrá que estar al caso concreto y sobre todo, al desarrollo de este principio en la regulación infraconstitucional.

Así, desde el punto de vista de las garantías resultaría bien difícil entender que de tal exigencia constitucional objetiva de la eficacia derivasen obligaciones concretas a la Administración exigibles por los ciudadanos para articular sus servicios de forma telemática, cuanto menos

<sup>10</sup> Al respecto del alcance de dicho principio, puede verse mi trabajo antes citado “La Administración”, págs. 272-275 y los estudios de PAREJO ALFONSO, L., *Eficacia y Administración. Tres estudios*, MAP-BOE, Madrid, 1995 y ÁLVAREZ RICO, M., *Principios constitucionales de organización de las Administraciones públicas*, Dykinson, Madrid, 1997.

<sup>11</sup> VALERO TORRIJOS, Julián, “Las relaciones con la Administración Pública mediante Sistemas Electrónicos, Informáticos y Telemáticos”, en *Revista Electrónica de Informática y Derecho*, nº 24, julio de 2000, disponible en [http://publicaciones.derecho.org/redi/No.\\_24\\_-\\_Julio\\_del\\_2000/19](http://publicaciones.derecho.org/redi/No._24_-_Julio_del_2000/19) (18/07/2001), en concreto, en el epígrafe “5. ¿Existe un derecho del ciudadano a comunicarse con la Administración Pública mediante las nuevas tecnologías?”.

<sup>12</sup> PAREJO ALFONSO, L., *Eficacia y Administración...* cit. pág. 105.

“La Administración y Gobierno electrónicos en los documentos institucionales básicos de la sociedad de la información”, en Actas del XVII Congreso de Derecho e informática, Universidad de Comillas, U. Comillas-Instituto de Informática Jurídica, Madrid, 2003

en el momento presente. Ahora bien, dada la ineludible conexión del Derecho con la realidad en la que ha de regir, es posible que en años venideros pudiera considerarse contrario al principio de eficacia la no inserción de determinados servicios o actuaciones en los servicios electrónicos y de ahí, indirectamente y según el caso concreto, sería posible incluso que se afirmara el carácter constitucional de un derecho que asiste a los ciudadanos de servicios públicos eficaces y, por tanto, llevados a cabo por medios electrónicos.

Cuestión diferente es la posibilidad de un reconocimiento infraconstitucional de un derecho a entablar relaciones electrónicas con la Administración. En el margen de discrecionalidad del legislador y como concreción de los principios constitucionales bien sería posible que éste obligase al Ejecutivo a implantar servicios electrónicos y lo que es más, que lo hiciese en forma de derecho subjetivo exigible por los ciudadano. No obstante, pese al carácter relativamente avanzado de la legislación básica sobre la materia, no es ésta actualmente la vía elegida en tanto supondría imponer unas obligaciones a la Administración que, de momento, no es posible que asuma.

Así, el artículo 45 de la Ley 30/1992 (en su versión dada por la Ley 4/1999), relativo a la incorporación de medios técnicos, pese a utilizar fórmulas imperativas, no consagra un derecho exigible y resulta esencialmente programático, en cuanto condiciona la implantación de la Administración electrónica a la propia voluntad de los poderes públicos, si bien estableciendo una serie de requisitos<sup>13</sup>. Ello se desprende de la lectura de los apartados 1 y 2 de este precepto;

“1. Las Administraciones Públicas impulsarán el empleo y aplicación de las técnicas y medios electrónicos, informáticos y telemáticos, para el desarrollo de su actividad y el ejercicio de sus competencias, con las limitaciones que a la utilización de estos medios establecen la Constitución y las Leyes.

2. Cuando sea compatible con los medios técnicos de que dispongan las Administraciones Públicas, los ciudadanos podrán relacionarse con ellas para ejercer sus derechos a través de técnicas y

---

<sup>13</sup> Sobre el tema, en particular, AGIRREAZKUENA, Iñaki y CHINCHILLA, Carmen, “El uso de medios electrónicos informáticos y telemáticos en el ámbito de las Administraciones públicas”, en *Derecho de Internet. Contratación Electrónica y Firma Digital*, Civitas-BSCH, Madrid, 2000, págs. 35-59.

“La Administración y Gobierno electrónicos en los documentos institucionales básicos de la sociedad de la información”, en Actas del XVII Congreso de Derecho e informática, Universidad de Comillas, U. Comillas-Instituto de Informática Jurídica, Madrid, 2003

medios electrónicos, informáticos o telemáticos con respecto de las garantías y requisitos previstos en cada procedimiento.”

De la normativa infralegal presente tampoco se deriva obligación concreta en este sentido. No obstante, lo anterior no empece a que en el caso de llegar prestarse servicios electrónicos, determinados derechos del administrado y otras obligaciones de la Administración virtual sean exigibles, al igual que lo son en la Administración *real* e incluso las obligaciones particulares que a partir de las exigencias generales dimanen de la propia la naturaleza de las relaciones en línea.

### **III. La importancia jurídica que puede adquirir el principio de igualdad y no discriminación en el proceso de implantación de la Administración electrónica**

Desde el punto de vista jurídico, el valor y principio de igualdad bien puede preconizarse en torno al nexo de la Administración y la sociedad de la información y, como a continuación se advierte con muy diverso alcance jurídico.

#### ***A) La igualdad material como mera “palanca” justificadora de las políticas de superación de la brecha digital***

En primer lugar, cabe recordar que respecto de las tecnologías de la información a las administraciones les corresponde un doble papel. Uno especialmente decisivo: integrar a los ciudadanos en esta nueva sociedad de la información, y otro también relevante: la utilización de estos instrumentos por las mismas administraciones tanto en su gestión interna cuanto en sus relaciones con los ciudadanos como organizaciones prestadoras de servicios<sup>14</sup>.

Así, desde una perspectiva más amplia a la de la Administración electrónica, la Administración se erige en uno de los actores principales de la sociedad de la información, responsable en buena medida de introducir a la ciudadanía en la cultura electrónica así como evitar la dualización (conectados-desconectados), una “informarginalidad”, “muro”, “telón” o “brecha digital” tanto social o territorial, corrigiendo

<sup>14</sup> JORDANA, Jacint, “Las Administraciones públicas y la promoción de la Sociedad de la Información”, en *Gestión de Análisis de Políticas Públicas*, nº 16, septiembre-diciembre de 1999, págs. 17-28, en concreto, pág. 18.

“La Administración y Gobierno electrónicos en los documentos institucionales básicos de la sociedad de la información”, en Actas del XVII Congreso de Derecho e informática, Universidad de Comillas, U. Comillas-Instituto de Informática Jurídica, Madrid, 2003

los desajustes sociales y territoriales en la sociedad de la información. Así, en buena medida es responsabilidad de las administraciones públicas la generación de infraestructuras en la sociedad que permitan el acceso en condiciones de libertad y, especialmente, de igualdad. Para remediar estos efectos perniciosos de la sociedad de la información un elemento importante es la posible universalización de los servicios de internet<sup>15</sup> algo que al momento de concluir la presente comunicación parece muy próximo tanto en el marco jurídico europeo como español<sup>16</sup>. Sin perjuicio de la necesidad de la universalización de servicios, no cabe duda de que el problema básico de la informarginalidad reside en la falta de cultura informática de amplias capas de la población<sup>17</sup>.

Pues bien, no resulta en modo alguno extraño ni a la universalización de servicios de internet, ni a las políticas de alfabetización digital la alegación de la igualdad, en concreto a la igualdad material que en nuestra Constitución queda básicamente expresada en el artículo 9. 2º CE en coherencia con la formulación del Estado como Estado social (art. 1. 1º CE). Así, aun con carácter declarativo, en las Conclusiones Comisión

<sup>15</sup> Se trata de algo ya afirmado en documentos basilares de la sociedad de la información (véase la “La Infraestructura Nacional de Datos (NII) de Estados Unidos de América: Agenda para la Acción”, también promovida por Al Gore, o la Declaración de la Comisión ministerial del Grupo G7 tras su reunión con miembros de la Comisión Europea en febrero de 1995). También, sin hablar de universalización, el Plan de acción preparado por el Consejo y la Comisión Europea para el Consejo Europeo de Feira (19-20 junio 2000) también prioriza la necesidad de “combatir la exclusión de la información”, para ello se insiste, entre otros, en la accesibilidad de las páginas del sector público a los ciudadanos con discapacidades.

<sup>16</sup> Respecto de la caracterización de los servicios de internet como “servicio universal” en Europa, todo parece indicar que en muy breves fechas va a ser aprobada la Directiva relativa al servicio universal y los derechos de los usuarios en relación con las redes y los servicios de comunicaciones electrónicas, tras la Posición común (CE) nº 39/2001 adoptada el 17 de septiembre de 2001. Así, en virtud del artículo 4. 2 de la futura Directiva los Estados “velarán” por satisfacer todas las solicitudes razonables de conexión desde una ubicación fija a la red telefónica pública, conexión e deberá permitir “transmisiones de datos a velocidades suficientes para acceder de forma funcional a internet”. A la fecha de la conclusión del presente estudio, en España la Ley 11/1998 General de Telecomunicaciones no incluye en el servicio universal regulado en el artículo 37 la garantía de acceso a la red, pese a una propuesta de ley en este sentido pendiente desde el año 2000, la voluntad clara es la de esperar a la aprobación de la Directiva (como se ratifica en la exposición de motivos de la reciente Orden del Ministerio de Ciencia y Tecnología de 21 de diciembre de 2001 por la que se regulan determinados aspectos del Servicio Universal de Telecomunicaciones, BOE de 28 de diciembre).

<sup>17</sup> Sin menospreciar la necesidad de infraestructuras y servicios que compensen desigualdades sociales y territoriales, hay que decir que el problema esencial de la infomarginalidad reside en que un muy elevado tanto por cien de la población no sabe o no puede emplear la técnica o que, como recordaba el Senado en sus conclusiones mencionadas, no quiere. Falta realmente una cultura informática, una alfabetización digital que, además, para optimizar las posibilidades de una Administración en línea, no debe limitarse al mero aprendizaje del uso básico de un ordenador para acceder a la red, sino que en muchos casos se precisa toda una reorganización de los sistemas de aprendizaje y entendimiento. No cabe duda de que en este sentido nos encontramos frente a barreras no sólo culturales y económicas, sino especialmente, de corte generacional (70% de usuarios de internet tiene menos de 34 años, sólo un 1% de mayores de 65). También, no hay que olvidar las barreras idiomáticas respecto de importantes sectores de inmigrantes. De este modo, como recuerda Wert, es muy posible que se produzca un efecto perverso, pues serán precisamente las categorías sociales más faltas las que tendrán reducidas posibilidades de disfrutar de los servicios electrónicos de las administraciones. Al respecto, WERT, José Ignacio, “Internet y España: reflexiones impertinentes”, en *Claves la razón práctica*, nº 107, noviembre 2000, págs. 26-35.

“La Administración y Gobierno electrónicos en los documentos institucionales básicos de la sociedad de la información”, en Actas del XVII Congreso de Derecho e informática, Universidad de Comillas, U. Comillas-Instituto de Informática Jurídica, Madrid, 2003

Especial de Redes Informáticas del Senado de España, aprobadas por el Pleno el 17 de diciembre de 1999<sup>18</sup> por unanimidad no se dudó en afirmar la igualdad de oportunidades de acceso a los bienes de la información, señalando en su declaración introductoria que la universalización del acceso a la información es “una necesidad, un servicio y un derecho que los poderes públicos deben garantizar, auspiciar y proteger”. Se reclamaba asimismo una actuación subsidiaria cuando se dificulte el acceso a la información “por motivos ajenos a su voluntad de desarrollo humano como la distancia, la diferencia de renta, discapacidades físicas, densidad de población, predominio del sector agrícola, a los modos de vida rural, entre otros”. Sin embargo, en sus conclusiones donde se recogían una tabla de derechos constitucionales en internet, únicamente se reiteraba el artículo 9. 2 CE en su versión, permítaseme, electrónica. Así, en paráfrasis del artículo 9. 2 CE se decía que “Corresponde a los poderes públicos establecer las condiciones para que la libertad y la igualdad de las personas en la Red sean una realidad, eliminando los obstáculos que impidan el acceso de todos los ciudadanos a tal red”.

Y, como es sabido, la proyección jurídica concreta de la igualdad material es bastante discreta. En los Estados constitucionales europeos, que asumieron su carácter social, se ha ido desarrollando la dimensión material de la igualdad, que implica la obligación del Estado de actuar en la sociedad para conseguir la igualdad real de los ciudadanos. Sin embargo, esta igualdad material ha gozado de una protección más tibia que la de la igualdad formal. Su mayor debilidad respecto de la igualdad formal se aprecia con nitidez en la sentencia 98/1985, de 29 de julio, donde el Tribunal Constitucional no ha dudado en afirmar que “no puede entenderse su aplicación [del artículo 9. 2º CE] para obtener la declaración de inconstitucionalidad de una norma en la que, presuntamente, se incumple el mandato de promover la igualdad real, pues esta igualdad no opera como límite concreto en la actuación de los poderes públicos.” (FJ 9º). Además, frente a un entendimiento de la igualdad material como igualdad de resultados (igualdad en el reparto definitivo de los bienes sociales), en el constitucionalismo moderno ha prevalecido la concepción de la igualdad material como la búsqueda de

---

<sup>18</sup> Puede accederse a su texto en [www.senado.es/solotexto/comredinf/conclusiones.htm](http://www.senado.es/solotexto/comredinf/conclusiones.htm) (18/3/2002).

“La Administración y Gobierno electrónicos en los documentos institucionales básicos de la sociedad de la información”, en Actas del XVII Congreso de Derecho e informática, Universidad de Comillas, U. Comillas-Instituto de Informática Jurídica, Madrid, 2003

una igualdad de oportunidades o de puntos de partida, compatible con la economía capitalista.

Así, pocas dimanaciones jurídicas concretas derivan del artículo 9. 2º CE. Este precepto bien servirá para justificar las políticas de universalización o alfabetización digital que se emprendan, pero no sirve para *exigirlas* por parte de los ciudadanos, al menos en términos jurídicos. De ahí que, prácticamente, sólo cabe esperar el acierto de los poderes públicos es sus políticas de corrección de las desigualdades en el acceso a la sociedad de la información.

### ***B) La igualdad formal como posible “bálsamo” frente a futuros tratos diferentes respecto de administrados “conectados” y “desconectados”***

Lo afirmado respecto de la igualdad material no quiere decir, no obstante, que en la implantación de la Administración electrónica la igualdad deje de proyectar sus efectos jurídicos, mas se tratará básicamente de la igualdad formal. El principio de no discriminación del artículo 14 CE puede desplegar su virtualidad jurídica en muchos casos. Una proyección del principio de igualdad en la parcela de atención presente se aprecia en el artículo 2. 1 del Real Decreto 263/1996, de 16 de febrero, por el que se regula la utilización de técnicas electrónicas, informáticas y telemáticas por la Administración General del Estado. El mismo, en su párrafo segundo dispone que “La utilización de tales técnicas en ningún caso podrá implicar la existencia de restricciones o discriminaciones de cualquier naturaleza en el acceso de los ciudadanos a la prestación de servicios públicos o a cualquier actuación o procedimiento administrativo.”

En principio, un ejemplo de discriminación podría darse en tanto en cuanto un servicio administrativo concreto se prestara única y exclusivamente de forma electrónica. Ello en principio queda proscrito y, por ejemplo, en la Declaración de los ministros de administraciones públicas europeos aprobada en Bruselas el 29 de noviembre de 2001<sup>19</sup> se afirmó que los ciudadanos deben ser libres para elegir el canal virtual o real de la Administración que quieren usar. Este principio de

<sup>19</sup> La declaración ministerial de Bruselas de 29 de noviembre está disponible, en inglés, en [http://europa.eu.int/information\\_society/eeurope/egovconf/documents/Ministerial%20declaration%20English%2029-11-01.pdf](http://europa.eu.int/information_society/eeurope/egovconf/documents/Ministerial%20declaration%20English%2029-11-01.pdf) (27/12/2001).

“La Administración y Gobierno electrónicos en los documentos institucionales básicos de la sociedad de la información”, en Actas del XVII Congreso de Derecho e informática, Universidad de Comillas, U. Comillas-Instituto de Informática Jurídica, Madrid, 2003

voluntariedad está recogido por la normativa actual. En este sentido, el Real Decreto 263/1996 perfila que la validez de las comunicaciones de la Administración con los particulares está condicionada la garantía de la voluntariedad. Así, el artículo 7. 2º dispone que la transmisión o recepción de comunicaciones de órganos o entidades del ámbito de la Administración General del Estado con particulares “serán válidas” siempre que “éstos hayan señalado el soporte, medio o aplicación como preferente para sus comunicaciones con la Administración General del Estado en cualquier momento de la iniciación o tramitación del procedimiento o del desarrollo de la actuación administrativa.” No obstante, existe la posibilidad de considerar los medios electrónicos como preferentes en “las actuaciones o procedimientos particulares que se desarrollen íntegramente en soportes electrónicos en los que se produzcan comunicaciones caracterizadas por su regularidad, número y volumen entre órganos y entidades del ámbito de la Administración General del Estado y determinadas personas físicas o jurídicas, éstas comunicarán la forma y código de accesos a sus sistemas de comunicación” (art. 7. 4º).

Así, en principio, parece quedar garantizado que el administrado dispone siempre de la posibilidad de no entablar las relaciones con la Administración electrónicamente, al quedar salvaguardado siempre la vía convencional frente a la relación virtual, electrónica, siendo que, además, se ha de considerar como preferente la relación real –no virtual. No obstante, ni siquiera hoy día, en un estadio casi preliminar del desarrollo de la Administración electrónica cabe excluir que se den relaciones administrado-Administración exclusivamente virtuales y para *conectados*, relaciones que no encuentran un servicio real –no virtual- alternativo. Pensemos si acaso en las operaciones de la Comisión Nacional del Mercado de Valores que, sin embargo, no parece que susciten la más mínima duda de su constitucionalidad en razón del particular carácter del administrado, bien distante de ser cualquier ciudadano.

Sin perjuicio de esta posible discriminación generada por la supresión de servicios administrativos reales, como recuerda Valero, los problemas de posible discriminación –aún infrecuentes- se generan cuando las administraciones pretenden potenciar el uso de los servicios electrónicos y para ello establecen medidas diferenciadoras que en cierto modo penalizan la no conexión del administrado. Así, las administraciones, conscientes de las grandes ventajas que pueden suponer o suponen estas

“La Administración y Gobierno electrónicos en los documentos institucionales básicos de la sociedad de la información”, en Actas del XVII Congreso de Derecho e informática, Universidad de Comillas, U. Comillas-Instituto de Informática Jurídica, Madrid, 2003

técnicas –como el ahorro de gastos y tiempo, unificación de servicios, etc.- pueden penalizar al no conectado, o beneficiar al que sí lo está, de muchos modos ya directos o indirectos: plazos más cómodos para el “conectado”, gestión más acelerada de los servicios a éstos (como por ejemplo en la declaración del la renta), restricción de los centros donde se prestan los servicios “reales”; en casos se ha dado incluso una tasa para los “no conectados” para repercutir los costes de la actividad administrativa<sup>20</sup>.

No obstante, hay que adelantar con carácter general que no todo trato diferente dispensado por los poderes públicos en sus actuaciones tiene por qué suponer una discriminación prohibida por la Constitución, como a continuación se expone. Dependerá del caso concreto la apreciación de si se ha producido una efectiva discriminación contraria al principio de igualdad.

Como en otros lugares he tenido la ocasión de recordar<sup>21</sup>, tanto la jurisprudencia nacional como la internacional se ha esforzado en advertir cuándo un trato desigual puede considerarse discriminatorio (y por lo tanto, no admisible) o, por el contrario, entender que se trata de una diferenciación admisible. Para efectuar esta evaluación de la admisibilidad del trato diferenciado, lo que se exige en primer lugar es la constatación de la existencia efectiva de tal trato diferenciado y, por ende, que éste pueda ser comparado con respecto a otra situación (*tertium comparationis*). Una vez se advierte la existencia del trato diferenciado, para que éste se considere admisible es preciso que el establecimiento de la diferencia tenga una finalidad razonable (que el fin no contraríe el sistema de valores constitucionales, que sea admisible en una sociedad democrática), asimismo es preciso que el trato sea proporcionado (idóneo, necesario y ponderado)<sup>22</sup>. En otras palabras, entendiendo el trato

<sup>20</sup> Así lo recuerda Valero en el caso de la disposición adicional primera de la Ley balear 10/1995, de 20 de diciembre, donde se prevé la creación de una tasa “para repercutir los costes de la actividad administrativa realizada por la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares en beneficio de aquellos proveedores que no utilicen el intercambio electrónico de documentos comerciales con la misma”, ver VALERO TORRIJOS, Julián en “El régimen jurídico de la firma electrónica en la Administración Pública”.

<sup>21</sup> COTINO HUESO, Lorenzo, *La singularidad militar y el principio de igualdad: las posibilidades de este binomio ante las Fuerzas Armadas españolas del siglo XXI*, CEC, Madrid, 2000

<sup>22</sup> El Tribunal Europeo de Derechos Humanos (TEDH), desde la sentencia de 23 de julio de 1968 (caso régimen lingüístico belga) ha venido aplicando un test de tres puntos para reputar o no un trato diferente como discriminatorio: “La igualdad de trato queda violada cuando la distinción carece de justificación objetiva y razonable [primero]. La existencia de una justificación semejante debe apreciarse en relación con la finalidad y los efectos de la medida examinada, en atención a los principios que generalmente prevalecen en las sociedades democráticas [segundo]. Una diferencia de trato en el ejercicio de un derecho consagrado por el Convenio debe perseguir una finalidad legítima; el artículo 14 [que consagra el principio de igualdad] se ve también violado cuando resulta claramente que no existe una

“La Administración y Gobierno electrónicos en los documentos institucionales básicos de la sociedad de la información”, en Actas del XVII Congreso de Derecho e informática, Universidad de Comillas, U. Comillas-Instituto de Informática Jurídica, Madrid, 2003

diferenciado como la administración de un fármaco –que por afectar a la situación natural de la persona se contempla como algo no deseable–, tal dispensa de un fármaco no puede tener otra finalidad que la curativa (finalidad razonable). Pero además, es preciso que la medicina empleada sea la necesaria (que no haya otra más o igualmente eficaz y que menos afecte al estado natural del paciente). Del mismo modo, el fármaco ha de ser el idóneo para curar la enfermedad de que se trate (congruencia e idoneidad) y, a la vez, que la dosis que se prescriba se adecue a la gravedad que alcance la enfermedad en cuestión (ponderación o principio de proporcionalidad en sentido estricto)<sup>23</sup>.

Sobre esta base de análisis del trato diferente aplicada a nuestro marco de estudio, como a continuación se expone, considero que salvo casos puntuales lo propio es que los tratos diferentes producidos en razón de la implantación de la Administración electrónica se consideren constitucionalmente admisibles.

En primer término, la situación jurídica habrá de ser comparable y no todas las situaciones socialmente comparables lo son jurídicamente. Imaginemos, por ejemplo, que un ciudadano de una pequeña población sin servicios administrativos descentralizados territorialmente quiera compararse a su vecino *conectado*, en tanto en cuanto éste sí puede acceder a tales servicios en línea mediante su ordenador. Así, sintiéndose agraviado el primer sujeto podría reclamar la presencia real de la Administración en su localidad para “igualarse” a su vecino conectado.

---

razonable relación de proporcionalidad entre los medios empleados y la finalidad perseguida [tercero]” Al respecto, véase FREIXES SANJUÁN, Teresa, “Las principales construcciones jurisprudenciales del TEDH”, en *Cuadernos Constitucionales de la Cátedra Fadrique Furió Ceriol*, nº 11/12, Valencia, 1995, págs. 97-114, en concreto, págs. 100-101.

En este sentido, nuestro Tribunal Constitucional asumió prontamente la doctrina del TEDH, como se aprecia en el FJ 3º de la pronta sentencia 22/1981, de 2 de julio. En la sentencia 75/1983, de 18 de febrero, señalaba de forma concisa los criterios para determinar cuándo puede considerarse contraria al principio de igualdad una diferencia de trato por la ley:

“para que las diferenciaciones normativas puedan considerarse no discriminatorias resulta indispensable que exista una justificación objetiva y razonable, de acuerdo con criterios y juicios de valor generalmente aceptados, cuya exigencia debe aplicarse en relación con la finalidad y efectos de la medida considerada [congruencia], debiendo estar presente por ello una razonable relación de proporcionalidad entre los medios empleados y la finalidad perseguida, y de situaciones distintas que sea procedente diferenciar y tratar desigualmente [homogeneidad, “tertium comparationis”], siempre que su acuerdo no vaya contra los derechos y libertades protegidos, 53. 1 y 9. 3 de la Constitución, ni sea irrazonada, según deriva todo ello de la doctrina establecida por este Tribunal Constitucional en las Sentencias de 10 de julio de 1981, 14 de julio de 1982 y 10 de noviembre de este último año, así como de las Sentencias del TEDH de 23 de julio de 1968 y 27 de octubre de 1975.” Con suma claridad, véase, GARCÍA MORILLO, Joaquín, “La cláusula general de igualdad”, en LÓPEZ GUERRA, Luis (coord.), *Derecho Constitucional*, (Vol. I), Tirant lo Blanch, Valencia, 1997, págs. 159-180, en concreto, págs. 165-169.

<sup>23</sup> La idea, en modo alguno original, la extraigo de BLANQUER CRIADO, David, *Introducción al Derecho administrativo*, Tirant lo Blanch, 1998, pág. 267.

“La Administración y Gobierno electrónicos en los documentos institucionales básicos de la sociedad de la información”, en Actas del XVII Congreso de Derecho e informática, Universidad de Comillas, U. Comillas-Instituto de Informática Jurídica, Madrid, 2003

Obviamente, nos encontraríamos ante un supuesto en que no se puede comparar la situación jurídica y por lo tanto, no puede alegarse igualdad.

Pero aún es más, aun tratándose de situaciones jurídicamente comparables (por ejemplo, la presentación de la declaración de la renta de modo convencional o por vía electrónica, con plazos o devolución diferentes beneficiosas para el *conectado*), el trato diferente frecuentemente quedará amparado en una finalidad no contraria a la Constitución. Y es que no puede negarse que la implantación de la Administración electrónica puede justificarse en general en finalidades no sólo no contrarias, sino incluidas en la Constitución (por ejemplo, la mejor prestación de servicios administrativos, la eficiencia y eficacia de la Administración). En el ejemplo seguido, y sobre la base de tales justificaciones, resultará en principio sencillo alegar estas justificaciones para las ventajas de la presentación telemática de la declaración de la renta respecto de la presentación ordinaria.

En estos casos, el trato diferente habrá de considerarse admisible si se estima proporcional (idóneo, necesario, proporcional)<sup>24</sup>. En este punto habrá que tener en cuenta, básicamente dos consideraciones. En primer lugar, cabe no olvidar que en lo relativo a la organización de la Administración, la Constitución confiere una discrecionalidad muy amplia tanto al Legislativo como al Ejecutivo, por lo que el análisis de la proporcionalidad se relativiza mucho, si es que llega a existir<sup>25</sup>. De este modo, por ejemplo, la configuración de plazos diversos para la presentación de la declaración de renta puede considerarse como una decisión normativa en la que se introduce y admite un importante margen de discrecionalidad para el normador, margen que por lo general acaba excluyendo un posible análisis de la proporcionalidad. Así, la posible fiscalización jurídica en muchos casos se limita al mero análisis –mucho

<sup>24</sup> Sobre el principio de proporcionalidad, puede seguirse el completo estudio de ÁLVAREZ GARCÍA, Vicente, *El concepto de necesidad en Derecho público*, Civitas, Madrid, 1996, en concreto, págs. 452-458 (necesidad) y 458-506 (proporcionalidad), así como el excelente monográfico dedicado a la misma en *Cuadernos de Derecho Público*, INAP, nº 5, diciembre de 1998. De forma indirecta cabe remitir al extraordinario estudio de RODRÍGUEZ DE SANTIAGO, José María, *La ponderación de bienes e intereses en Derecho administrativo*, Marcial Pons, Barcelona, 2000.

<sup>25</sup> Así, en muchas ocasiones en el ámbito de la configuración de la prestación de servicios administrativos en el que nos movemos, puede afirmarse que más que un escrutinio de igualdad, únicamente procede una análisis –más laxo si cabe- de no arbitrariedad (art. 9. 3 CE) que se conforma sobre la base de la razonabilidad que no de la proporcionalidad. Sobre la aplicación de la ponderación y la proporcionalidad en el ámbito administrativo, ver por ejemplo LÓPEZ GONZÁLEZ, José Ignacio, “El principio de proporcionalidad en Derecho administrativo”, en *Cuadernos de Derecho Público*, INAP, nº 5, págs. 143-158, asimismo, RODRÍGUEZ DE SANTIAGO, José María, *La ponderación de bienes...* cit. págs. 109-117.

"La Administración y Gobierno electrónicos en los documentos institucionales básicos de la sociedad de la información", en Actas del XVII Congreso de Derecho e informática, Universidad de Comillas, U. Comillas-Instituto de Informática Jurídica, Madrid, 2003

menos riguroso- de la posible existencia de arbitrariedad. En consecuencia, siguiendo nuestro ejemplo, parece bastante posible que una alegación de discriminación por los plazos y ventajas concedidos a los *conectados* se limitase a advertir si existe una causa racional de la Administración al trato diferenciado, sin entrar en pormenores. Por ello, prácticamente cualquier alegación formal de las necesidades del servicio de declaraciones de renta servirían para no reputar discriminatoria la diferencia de prestación de servicios administrativos entre *conectados/desconectados*.

En segundo lugar, pese al carácter jurídico del examen de la posible discriminación –si es que se lleva a cabo en plenitud- no puede desconocerse que este análisis en la práctica introduce no pocos elementos sociológicos y valorativos, quedando, como afirma Giménez Gluck abierto al decisionismo judicial y a los criterios políticos<sup>26</sup>.

Por esta causa –no jurídica-, y también en razón de otra causa –sí jurídica- que es la necesaria adecuación de la interpretación del Derecho al contexto social en el que ha de regir<sup>27</sup>, habrá que estar por la realidad del desarrollo de la Administración electrónica en la sociedad en cada momento. Así, es posible que tratos diferentes que puedan considerarse discriminatorios en los actuales primeros pasos de la Administración en línea, se consideren admisibles en unos años en los que ésta haya avanzado de forma notable en su implantación y determinados servicios

---

<sup>26</sup> GIMÉNEZ GLUCK, David, *Una manifestación polémica del principio de igualdad: acciones positivas moderadas y medidas de discriminación inversa*, Tirant lo Blanch, Valencia, 1999, ha llegado a afirmar en esta dirección que "En materia de constitucionalidad de la diferencia en el trato, las decisiones son principalmente políticas, aunque se revistan de un entramado jurídico justificativo de la opción política que se adopta. No es menos cierto que esto es lo que ocurre con la mayoría de las decisiones denominadas jurídicas, pero en el terreno de la igualdad esta dinámica general se hace mucho más evidente." (Cfr. *Una manifestación polémica del principio de igualdad...* cit. pág. 34). "La discrecionalidad de las decisiones del Tribunal, que en general ya puede ser considerada excesiva, alcanza en la determinación de la constitucionalidad del trato desigual un grado ilimitado. No obstante, la construcción jurisprudencial sobre la justificación objetiva y razonable otorga, al menos, un marco jurídico a estas decisiones políticas" (*ibidem*, págs. 38 -39).

<sup>27</sup> Como sabemos, el artículo 3. 1º del Código Civil dispone que "Las normas se interpretarán según el sentido propio de sus palabras, en relación con el contexto, los antecedentes históricos y legislativos, y la realidad social del tiempo en que han de ser aplicadas, atendiendo al sistema de fuentes establecido." Cabe señalar en todo caso que la especificidad de la Constitución exige pautas singulares en la interpretación de su texto que la diferenciación del resto de normas jurídicas. Respecto de la interpretación constitucional, entre otros, véase el trabajo de ALONSO GARCÍA, Enrique, *La interpretación de la Constitución*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1984; Bockenförde, Erns-Wolfgang, "Los métodos de interpretación constitucional. Inventario y crítica" en *Escritos sobre Derechos Fundamentales*, Ed. Nomos-Verlagsgesellschaft, Baden-Baden, 1993; FREIXES SANJUÁN, Teresa, "Una aproximación al método de interpretación constitucional", en *Cuadernos de la Cátedra Fadrique Furió Ceriol*, nº 4, 1993, págs. 37-50, en concreto, págs. 42-45; PÉREZ ROYO, Javier, *Curso de Derecho Constitucional*, (2ª ed.), Marcial Pons, Madrid, págs. 127-147 y ÁLVAREZ CONDE, Enrique, *Curso de Derecho Constitucional* (Vol. I), 2ª ed. Tecnos, Madrid, 1996, págs. 159-167.

“La Administración y Gobierno electrónicos en los documentos institucionales básicos de la sociedad de la información”, en Actas del XVII Congreso de Derecho e informática, Universidad de Comillas, U. Comillas-Instituto de Informática Jurídica, Madrid, 2003

se presten sólo residualmente de forma no virtual. No obstante, nos situamos en el plano de la hipótesis cuanto menos a medio plazo.

De momento, las proclamaciones son claras a favor de la no discriminación y el acceso a la Administración en condiciones de igualdad tanto para los conectados como los no conectados. Sin embargo, según se ha expuesto, quien suscribe es bastante escéptico respecto del mantenimiento estricto de esta exigencia del principio de igualdad, en la medida que parece que con bastante sencillez los tratos diferentes entre conectados/desconectados se reputarán admisibles constitucionalmente e, incluso, y con particulares circunstancias parece posible que también sea en el futuro admisible la supresión de diversos servicios administrativos reales y que sólo sean prestados por vías electrónicas.

#### **IV. La reformulación del alcance de los derechos lingüísticos constitucionalmente reconocidos a los administrados en sus relaciones con la Administración electrónica**

##### ***A) Derechos de los administrados y Administración electrónica***

Uno de los significativos avances de la Ley 30/1992 fue la incorporación de un catálogo de derechos del ciudadano respecto de la actuación administrativa, que se recoge básicamente en el artículo 35 de esta norma así como en los artículos 36 (respecto de la lengua de los procedimientos) y 37 (acceso a registros y archivos). Se ha afirmado que ahí se conforma el “estatuto ordinario” de los ciudadanos respecto de la Administración, derechos subjetivos frente a todas las administraciones en razón del carácter básico de esta ley.

El mero hecho de su codificación, como entre otros señala Embid Irujo, tiene carácter simbólico<sup>28</sup> en tanto que el legislador ha pretendido dar a la Administración pública una imagen acorde al modelo constitucional de Administración, una Administración pública auténticamente democrática. No hace falta insistir ahora en el tema de la naturaleza jurídica de estos derechos, la mayoría son meros derechos subjetivos legales, salvo los relativos al uso de las lenguas (art. 3 CE) y al acceso a los registros y archivos públicos (art. 105 CE), que son derechos constitucionales no fundamentales, y en el caso de este último derecho,

<sup>28</sup> EMBID IRUJO, A. *El ciudadano y la Administración*, MAP-INAP, Madrid, 1996, págs. 60-61.

“La Administración y Gobierno electrónicos en los documentos institucionales básicos de la sociedad de la información”, en Actas del XVII Congreso de Derecho e informática, Universidad de Comillas, U. Comillas-Instituto de Informática Jurídica, Madrid, 2003

necesitado del desarrollo legal que en esta ley se lleva a cabo. Ello no empece que estos derechos sean una concreción normativa de los principios constitucionales de la Administración en manos del legislador.

Nadie puede dudar de la enorme potencialidad de la Administración electrónica para hacer plenamente efectivos derechos ahí en reconocidos, siendo que, además, en muchas ocasiones estos derechos no han pasado del *papel* de la ley. Tal potencialidad se da, por ejemplo, respecto de algunos de los derechos reconocidos en el artículo 35:

“a) A conocer, en cualquier momento, el estado de la tramitación de los procedimientos en los que tengan la condición de interesados, y obtener copias de documentos contenidos en ellos.”

“c) A obtener copia sellada de los documentos que presenten, aportándola junto con los originales, así como a la devolución de éstos, salvo cuando los originales deban obrar en el procedimiento.”

“e) A formular alegaciones y a aportar documentos en cualquier fase del procedimiento anterior al trámite de audiencia, que deberán ser tenidos en cuenta por el órgano competente al redactar la propuesta de resolución.”

“f) A no presentar documentos no exigidos por las normas aplicables al procedimiento de que se trate, o que ya se encuentren en poder de la Administración actuante.”

En el marco del acceso a la información pública, la potencialidad del derecho de acceso a archivos y registros (artículo 37) a través de medios electrónicos es indudable. Si bien en España aún no se ha desarrollado la misma, en el ámbito de las administraciones europeas se ha potenciado el acceso a la información pública por vías electrónicas recientemente y con claridad<sup>29</sup>.

<sup>29</sup> Una clara apuesta por la transparencia de la Administración se ha dado en el ámbito europeo, en tanto en cuanto se reconoce el derecho a la información pública (artículo 255 del Tratado de la Comunidad Europea en su versión dada por el Tratado de Amsterdam). Y hay que decir que la normativa que recientemente ha desarrollado este derecho plasma con claridad las posibilidades de hacer real este derecho en virtud de los medios electrónicos y por medio de ellos (véase sino el Reglamento (CE) n° 1049/2001 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 30 de mayo de 2001, relativo al acceso del público a los documentos del Parlamento Europeo, del Consejo y de la Comisión así como los reglamentos de desarrollo de cada respectiva institución).

En nuestro ordenamiento infraconstitucional el acceso a los archivos y registros se regula básicamente en el artículo 37 de la Ley 30/1992, así con en normas particulares como la Ley 9/1968, de 5 de abril, reguladora de los Secretos Oficiales y las leyes de patrimonio, tanto la estatal (Ley 16/1985, en especial artículo 57) así como las diversas leyes autonómicas (Andalucía, Castilla y León, Madrid, Canarias, Aragón, Murcia, o la más reciente de Cataluña). A diferencia de la normativa europea, únicamente en la más Ley 10/2001, de 13 de julio, de Archivos y Documentos de Cataluña se encuentra una referencia –aun indirecta- a la posibilidad de acceder electrónicamente a la

“La Administración y Gobierno electrónicos en los documentos institucionales básicos de la sociedad de la información”, en Actas del XVII Congreso de Derecho e informática, Universidad de Comillas, U. Comillas-Instituto de Informática Jurídica, Madrid, 2003

En otros trabajos he incidido sobre estas cuestiones con mayor profundidad<sup>30</sup>, por lo que se fija ahora la atención respecto de los derechos lingüísticos de los administrados<sup>31</sup> en la medida en la que, como a continuación se sostiene, parece muy posible que sea precisa una reinterpretación consuetudinaria de estos derechos *al son* del desarrollo de la Administración electrónica.

### ***B) Los derechos lingüísticos del ciudadano administrado***

Como afirma el Tribunal Constitucional, la oficialidad de la lengua implica que la lengua “es reconocida por los poderes públicos como medio normal de comunicación en y entre ellos y en su relación con los sujetos privados, con plena validez y efectos jurídicos” (por todas, sentencia 82/1986, de 26 de julio, FJ 2º). En este sentido el artículo 3 CE reconoce el derecho constitucional de usar el español y, en su caso, la lengua oficial de cada Comunidad Autónoma en las relaciones de los ciudadanos con la Administración.

Se trata, como ya se ha señalado, de un derecho constitucional en tanto que reconocido en el artículo 3 de la Constitución, que en su apartado primero afirma que “El castellano es la lengua española oficial del Estado. Todos los españoles tienen el deber de conocerla y el derecho a usarla.” Y en el apartado segundo prescribe que “Las demás lenguas españolas serán también oficiales en las respectivas Comunidades Autónomas de acuerdo con sus estatutos.”

---

documentación pública. Así, en su artículo 35 que dispone que “El acceso a los documentos ha de facilitarse en el soporte material disponible que la persona solicitante haya elegido” (apartado 3º) y que “Las Administraciones Públicas y los archivos integrantes del Sistema de Archivos de Cataluña han de dotarse de los recursos y los medios técnicos necesarios para facilitar a los ciudadanos el ejercicio del derecho de acceso a los documentos.” En el futuro habrá de generalizarse el acceso electrónico a los registros y archivos públicos sin perjuicio de las limitaciones existentes por cuanto a la seguridad o la privacidad o a la exigencia de la condición de interesado. A distancia podrá comprobarse la identidad del peticionario y emitir copias auténticas de los documentos a los que se pretende acceder (en su caso, omitiendo de ellos los datos personales).

<sup>30</sup> COTINO HUESO, Lorenzo, “La Administración electrónica como garantía de los derechos constitucionales del ciudadano administrado”, de próxima publicación en *Las garantías no jurisdiccionales de los derechos constitucionales respecto de la actuación administrativa*, resultado de la investigación del proyecto I+D subvencionado por la Generalitat Valenciana (GV 99-95-1-8), con dicho título.

<sup>31</sup> Por quedar fuera del ámbito más cercano de la Administración electrónica, no se presta atención ni al derecho reconocido en la letra i): “A ser tratados con respeto y deferencia por las autoridades y funcionarios, que habrán de facilitarles el ejercicio de sus derechos y el cumplimiento de sus obligaciones.” Ni al reconocido en la letra j) “A exigir las responsabilidades de las Administraciones Públicas y del personal a su servicio, cuando así corresponda legalmente.”

“La Administración y Gobierno electrónicos en los documentos institucionales básicos de la sociedad de la información”, en Actas del XVII Congreso de Derecho e informática, Universidad de Comillas, U. Comillas-Instituto de Informática Jurídica, Madrid, 2003

De la jurisprudencia constitucional sobre la materia, de la que ahora cabe excluir la relativa a la normalización lingüística en la educación, hay que tener en cuenta las sentencias 82, 83 y 84 de 26 de julio de 1986, relativas, respectivamente, a la Ley de normalización del uso del Euskera, del Catalán y del Gallego, así como la sentencia 123/1988, de 23 de junio, de normalización lingüística balear. De esta doctrina cabe inferir las siguientes pautas:

- el alcance de la “oficialidad” de la lengua “es independiente de su realidad y peso como fenómeno social”. (Sentencia 82/1986, FJ 2)

- la oficialidad implica que la lengua “es reconocida por los poderes públicos como medio normal de comunicación en y entre ellos y en su relación con los sujetos privados, con plena validez y efectos jurídicos (sin perjuicio de que, en ámbitos específicos, como el procesal, y a efectos concretos, como evitar la indefensión, las leyes y los tratados internacionales permitan también la utilización de lenguas no oficiales y por los que desconozcan las oficiales)” (Sentencia 82/1986, FJ 2).

- Que “el castellano es medio de comunicación normal de los poderes públicos y ante ellos en el conjunto del Estado español” (Sentencia 82/1986, FJ 2)

- Que rige el principio de territorialidad y no de la naturaleza (estatal, autonómica, local, etc.) de la Administración, pues la cooficialidad “lo es con respecto a todos los poderes públicos radicados en el territorio autonómico, sin exclusión de los órganos dependientes de la Administración central y de otras instituciones estatales en sentido estricto, siendo, por tanto, el criterio delimitador de la oficialidad del castellano y de la cooficialidad de otras lenguas españolas el territorio, independientemente del carácter estatal (en sentido estricto), autonómico o local de los distintos poderes públicos. (Sentencia 82/1986, FJ 2)

- Que “el uso por los particulares de cualquier lengua oficial tiene efectivamente plena validez jurídica en las relaciones que mantengan con cualquier poder público radicado en dicho territorio, siendo el derecho de las personas al uso de una lengua oficial un derecho fundado en la Constitución y el respectivo Estatuto de Autonomía.” (Sentencia 82/1986, FJ 3). El ámbito de las Fuerzas armadas queda excepcionado de lo anterior, por lo que según su regulación vigente admitida constitucionalmente sólo se usará el castellano (sentencia 123/1988, FJ 5°).

“La Administración y Gobierno electrónicos en los documentos institucionales básicos de la sociedad de la información”, en Actas del XVII Congreso de Derecho e informática, Universidad de Comillas, U. Comillas-Instituto de Informática Jurídica, Madrid, 2003

- Que “sólo del castellano se establece constitucionalmente un deber individualizado de conocimiento, y con él, la presunción de que todos los españoles lo conocen” (Sentencia 82/1986, FJ 3). Por ello, no puede considerarse discriminatorio que no pueda afirmarse el deber de conocer la lengua cooficial (Sentencia 84/1986, FJ 2).

- Para el caso de no acuerdo entre los interesados en el uso de la lengua en el procedimiento en el que concurren, es válido que sea adoptada la lengua cooficial. Ahora bien, ello sólo es admisible en tanto que se reconozca “el derecho de las partes a que les sea librada la traducción correspondiente”, por lo que se preserva la inexistencia del deber de conocer la lengua cooficial. Lo que no es válido es que se adopte la lengua cooficial para el caso de discrepancia con el mero reconocimiento del “derecho de las partes a ser informados en la lengua que deseen” (sentencia 123/1988, FJ 4).

- Que las publicaciones oficiales bien pueden hacerse en las dos lenguas, pero que no puede afirmarse la primacía de la lengua cooficial en caso de “interpretación dudosa” por vulnerar la seguridad jurídica y la inexistencia del deber de conocer la lengua. Cuestión diferente es que para la interpretación dudosa del texto de una de las dos lenguas, la otra lengua pueda suponer un útil elemento integrador, sin que suponga primacía alguna de la lengua cooficial. (Sentencia 83/1986, FJ 3 y sentencia 123/1988 FJ 3).

Este marco constitucional ha de ser respetado tanto por la normativa estatal como por la de las Comunidades Autónomas, que son las que pueden regular el uso de la lengua en los procedimientos de sus administraciones y las de los entes locales de su territorio (artículo 36. 2 de la Ley 30/1992).

Para la Administración General del Estado, según la versión dada por la reforma de 1999, el artículo 36 de la Ley 30/1992 señala que la lengua de los procedimientos tramitados será el castellano. Sin perjuicio de ello, reconoce el derecho de los interesados a dirigirse y elegir como lengua del procedimiento la lengua cooficial de la Comunidad Autónoma ante los órganos de la Administración General del Estado en el territorio de esta Comunidad Autónoma.

No obstante, este derecho queda limitado para el caso de discrepancia en la lengua si hay varios interesados, situación en la que prevalece el

"La Administración y Gobierno electrónicos en los documentos institucionales básicos de la sociedad de la información", en Actas del XVII Congreso de Derecho e informática, Universidad de Comillas, U. Comillas-Instituto de Informática Jurídica, Madrid, 2003

castellano, si bien queda el derecho a que los interesados elijan la lengua cooficial para los documentos o testimonios que requieran.

De otra parte, para que surtan efectos fuera del territorio de la Comunidad Autónoma que se trate, los documentos, expedientes o partes de los mismos de cualquier Administración pública habrán de ser traducidos al castellano, salvo que se trate de otra Comunidad Autónoma que comparta la misma lengua cooficial.

De la regulación actual hay que recordar el administrado también tiene derecho a registrar en cualquier registro público solicitudes, escritos y comunicaciones en cualquier lengua que sea cooficial en cualquier Comunidad Autónoma, siempre que vayan dirigidos a órganos radicados donde dicha lengua sea cooficial (art. 10 Real Decreto 772/1999, de 7 de mayo, por el que se regula la presentación de solicitudes, escritos y comunicaciones ante la Administración General del Estado, la expedición de copias de documentos y devolución de originales y el régimen de las oficinas de registro).

Así pues, en resumen y en razón de lo expuesto, para un ciudadano sito en el territorio de Comunidades Autónomas con lengua cooficial rige lo siguiente:

- derecho a usar la lengua cooficial de cada Comunidad Autónoma en sus relaciones con las administraciones (salvo la militar) y elegirla como lengua del procedimiento.

- Si hay varios interesados, para la Administración General del Estado prevalece el castellano, si bien el administrado tiene el derecho de solicitar los documentos en la lengua cooficial.

- Para las administraciones autonómicas y locales de Comunidades Autónomas con lengua cooficial puede prevalecer la lengua cooficial siempre que se preserve el derecho a obtener traducciones al castellano.

- El ciudadano tiene derecho a que cualquier documentación del procedimiento se le traduzca al castellano con plena validez y eficacia, del mismo modo que todo lo que sea publicado oficialmente esté en castellano. En uno y otro casos, la traducción ha de tener la misma validez y alcance que el texto en la lengua cooficial.

- En todo el territorio es posible registrar solicitudes o documentos en cualquier lengua, siempre que vayan dirigidos a las administraciones de territorios donde dicha lengua es cooficial.

“La Administración y Gobierno electrónicos en los documentos institucionales básicos de la sociedad de la información”, en Actas del XVII Congreso de Derecho e informática, Universidad de Comillas, U. Comillas-Instituto de Informática Jurídica, Madrid, 2003

- Todos los documentos en lengua cooficial deben ser traducidos al castellano para que surtan efectos fuera del territorio de las Comunidades Autónomas donde esa lengua sea la oficial.

### ***C) Los derechos lingüísticos del administrado frente a la Administración electrónica: una necesaria reinterpretación constitucional***

Visto lo anterior es momento de llevar a cabo algunas reflexiones a propósito de la Administración electrónica y la lengua a emplear. Y la cuestión básica reside en el hecho de la deslocalización de los procedimientos de la Administración electrónica. Y es que respecto de la Administración General del Estado y sus entes adscritos el criterio seguro de la territorialidad, claramente afirmado por la doctrina constitucional, puede quebrarse y como se dirá, en muy buena medida debe hacerlo y pasar a un carácter secundario.

Así, por ejemplo, un gallegoparlante en Galicia podrá acceder electrónicamente a servicios y actuaciones de su municipio, su administración autonómica, su Universidad (localizados en Galicia), de la Administración General del Estado o de los entes ascritos a unas u otras. En el caso de las administraciones u órganos sitos en el territorio de esta Comunidad Autónoma, en principio no habrían de darse problemas para hacer efectivos sus derechos lingüísticos antes expuestos, pese a que la satisfacción de sus derechos haga surgir nuevos problemas materiales, pero jurídicamente el tratamiento no ha de diferir.

Pero ya no sucederá lo mismo con la Administración General del Estado y los organismos adscritos a la misma, siguiendo el criterio territorial vigente. Dado que los servicios y actuaciones administrativas electrónicas de la Administración General del Estado con quien esté localizado en Galicia en modo alguno tienen por qué prestarse físicamente en el territorio gallego, no habría de respetarse más derecho que el de admitir los documentos que el administrado registrase –en un registro electrónico- dirigidos a una Administración autonómica o local sita en Galicia. Vacuo derecho, por cierto, en tanto en cuanto, cuando se generalicen los registros electrónicos lo propio será que el ciudadano interactúe –y registre- directamente con el órgano o Administración responsable de la actuación.

"La Administración y Gobierno electrónicos en los documentos institucionales básicos de la sociedad de la información", en Actas del XVII Congreso de Derecho e informática, Universidad de Comillas, U. Comillas-Instituto de Informática Jurídica, Madrid, 2003

Así, al generalizarse los servicios electrónicos de la Administración, los ciudadanos que emplean ya habitualmente sus lenguas cooficiales en la relación con la Administración General del Estado verán que lo que sin duda supone una mejora de servicios se torna paradójicamente en la imposibilidad de ejercer su derecho a usar la lengua en los procedimientos con la Administración General del Estado y sus entes.

Considero que *en la actualidad* no puede sostenerse la exigencia jurídica de que los procedimientos de la Administración General del Estado se implanten de modo que pueda sostenerse una interacción en todas las lenguas cooficiales españolas. Según se ha visto, el texto del artículo 3 CE parte del criterio –hasta ahora completamente lógico– de la territorialidad, puesto que las demás lenguas serán oficiales “*en las respectivas Comunidades Autónomas*” y, como se ha dicho, el derecho constitucional lingüístico sólo se puede hacer valer en el territorio de la respectiva Comunidad Autónoma con lengua cooficial.

Sin embargo, a mi juicio, es precisa una paulatina reinterpretación de este precepto y, en consonancia, una reformulación de la normativa vigente, adecuada a la realidad futura de generalización efectiva de los procedimientos electrónicos. Y es que esta realidad sí podría ser el sustrato de una reinterpretación futura del propio artículo 3 CE, una relectura de la que se desprendiera que sí es constitucionalmente exigible que los procedimientos electrónicos por la Administración General del Estado y sus organismos se llevaran a cabo en las lenguas oficiales de todas las Comunidades Autónomas donde la Administración General del Estado o sus organismos actúen. La interpretación del Derecho debe adaptarse a la realidad y exigencias sociales.

Algo semejante se ha dicho respecto del supuesto derecho a entablar relaciones electrónicas con la Administración y de la no discriminación en la prestación de servicios electrónicos en páginas anteriores, que quedarán muy moduladas en el futuro en razón de la generalización efectiva de la Administración electrónica.

Como se ha dicho, del artículo 3 CE podría derivar en el futuro la exigencia general de que en las procedimientos electrónicas del ciudadano con la Administración General del Estado y sus organismos adscritos éste pudiese elegir la lengua del procedimiento deslocalizado y, en su caso, de la traducción de los documentos o testimonios a su lengua, en tanto que cooficial en alguna de las Comunidades Autónomas españolas. Esta

“La Administración y Gobierno electrónicos en los documentos institucionales básicos de la sociedad de la información”, en Actas del XVII Congreso de Derecho e informática, Universidad de Comillas, U. Comillas-Instituto de Informática Jurídica, Madrid, 2003

exigencia general, y los derechos concretos que dimanen de ella, quedaría sometida a una condición general, que el organismo perteneciente o adscrito a la Administración General del Estado actuara en Comunidades Autónomas con lengua cooficial. Así, el ciudadano aunque no estuviera *conectado* físicamente desde el territorio de la Comunidad Autónoma en la que su lengua es la cooficial podría exigir sus derechos lingüísticos frente a la Administración (por ejemplo el catalano parlante que desde Galicia accede a servicios de la Agencia Tributaria, presente también en Cataluña).

Claro está que serían posibles muchos condicionantes particulares que permitiesen todo lujo de excepciones a este nuevo derecho reformulado, y tales excepciones cabrían en el ámbito de la proporcionalidad, así como en razón del principio de eficacia de la Administración en cada caso concreto. Además, el principio de territorialidad no habría de considerarse en modo alguno desaparecido en la futura Administración electrónica General del Estado, no en vano, salvo las actuaciones plenamente automatizadas realizadas mediante aplicaciones informáticas, que sí habrían de satisfacer los derechos lingüísticos, la Administración electrónica se sigue prestando por empleados reales situados en lugares reales y con competencias y atribuciones demarcadas territorialmente. No obstante, en el futuro, la amplia discrecionalidad que se otorga al Legislador y Ejecutivo en la organización de la Administración podría quedar severamente mitigada frente a los derechos lingüísticos constitucionalmente reconocidos en la dirección apuntada.

Por ello, la mejor vía es tener bien presente en el diseño de las políticas de la implantación de la Administración electrónica la necesidad de organizar la prestación de servicios públicos de modo que:

- las herramientas automáticas por las que se materializan procedimientos operen en las diversas lenguas cooficiales de las Comunidades Autónomas españolas y los documentos copias y comunicaciones que generen lo sean también en tales lenguas.

- los servicios electrónicos puedan organizarse funcionalmente de modo que pueda satisfacerse el derecho de quien opte por que el procedimiento administrativo se lleve a cabo en su lengua cooficial. E incluso de haber varios implicados y la lengua sea el castellano, se organice de modo que se opere la posibilidad de llevar a cabo las

“La Administración y Gobierno electrónicos en los documentos institucionales básicos de la sociedad de la información”, en Actas del XVII Congreso de Derecho e informática, Universidad de Comillas, U. Comillas-Instituto de Informática Jurídica, Madrid, 2003

oportunas traducciones de los documentos que se generen por la Administración para el interesado.

Ya al margen de estas hipotéticas exigencias constitucionales, centradas en el marco del procedimiento administrativo y los actos formales, cabe decir que las políticas de implantación de la Administración General del Estado y sus entes ascritos habrían de estar orientadas a prestar la información general en las diversas lenguas cooficiales en las Comunidades Autónomas españolas. Una buena muestra del carácter plurilingüístico del Estado español sería que portales que generan dicha información general y la centralizan contengan la posibilidad de acceder a la misma por las diversas lenguas, expectativa hasta el momento y salvo excepciones no satisfecha (véase sino el famoso portal [www.administracion.es](http://www.administracion.es)). En este sentido, y también fuera de exigencias jurídicas, la generación de aplicaciones informáticas de traducción automatizada de las diferentes lenguas españolas puede constituir un elemento funcionalmente muy importante para satisfacer las expectativas de los ciudadanos españoles que emplean sus lenguas propias.

## Documentación sobre Administración electrónica

### *Bibliografía*

AA.VV. “Dossier: Internet et la fonction publique” *Cahier de la fonction publique et de l'Administration*, n° 158, juin 1997, Berger-Levrault.

ABERBARCH, J. D., y ROCKMAN, B. A. “Reinventar el Gobierno: problemas y perspectivas”, en *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, (trad. De Gemma Sánchez Rontoné, mayo/agosto 1999, n° 15, págs. 3-18.

AGIRREAZKUENA, Iñaki y CHINCHILLA, Carmen, “El uso de medios electrónicos informáticos y telemáticos en el ámbito de las Administraciones públicas”, en *Derecho de Internet. Contratación Electrónica y Firma Digital*, Civitas-BSCH, Madrid, 2000, págs. 35-59.

BARNÉS, Javier, “Una reflexión introductoria sobre el Derecho Administrativo y la Administración Pública de la Sociedad de la Información y del Conocimiento”, en *Administración de Andalucía*, n° 40, Octubre-diciembre de 2000, págs. 25-76.

"La Administración y Gobierno electrónicos en los documentos institucionales básicos de la sociedad de la información", en Actas del XVII Congreso de Derecho e informática, Universidad de Comillas, U. Comillas-Instituto de Informática Jurídica, Madrid, 2003

BLANQUER CRIADO, David V., *Introducción al Derecho administrativo*, Tirant lo Blanch, Valencia, 1998.

BUFFET, Catherine y otros, "Comment mieux utiliser les technologies de l'information et de la communication pour améliorer les relations entre les administrations et les usagers ?", en *La Réforme de l'État*, 9, Séminaire à thème commun, por romotion "Valmy", 1995-1997, ÉCOLE NATIONALE D'ADMINISTRATION (Paris), Strasbourg : ENA, 1997, págs. 717-790

CASTELLS, Manuel, "¿Hacia el Estado red?, globalización económica e instituciones políticas en la era de la información", Ponencia presentada en el *Seminario sobre "Sociedad y reforma del estado"*, organizado por el Ministerio de Administracao Federal e Reforma Do Estado, Republica Federativa do Brasil. São Paulo, 26-28 marzo 1998, disponible en <http://www.tce.sc.gov.br/biblioteca/artigos/globalizacao.html> (12/10/2001)

CEBRIÁN, Juan Luis, *La Red*, Taurus, Madrid, Taurus, 1998.

COLMENARES SOTO, Pedro , "Reforma del Estado y modernización administrativa en España", en *Actas del VI Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*, Buenos Aires, 5 y 9 de noviembre de 2001, disponibles en <http://www.clad.org.ve/congre6.html> (22/12/2001).

COTINO HUESO, Lorenzo, "La Administración", en *La organización del Estado constitucional*, Tirant lo Blanch, Madrid, 2002.

EMBID IRUJO, Antonio. *El ciudadano y la Administración*, MAP-INAP, Madrid, 1996.

FRANCO TUBÍO, Javier, "La e-Administración en Galicia", en Actas del Seminario, *La nueva Administración del Estado. e-Administración: conectando con los ciudadanos*, Madrid, 21-22 de mayo de 2001, INAP.

GARCÍA ALARCÓN, Guillermo , "Las tecnologías de la información como vehículo para fortalecer la democracia y la participación ciudadana", en *Actas del VI Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*, Buenos Aires, 5 y 9 de noviembre de 2001, disponibles en <http://www.clad.org.ve/congre6.html> (22/12/2001).

“La Administración y Gobierno electrónicos en los documentos institucionales básicos de la sociedad de la información”, en *Actas del XVII Congreso de Derecho e informática*, Universidad de Comillas, U. Comillas-Instituto de Informática Jurídica, Madrid, 2003

GASCÓ HERNÁNDEZ, Milagros , “Una aproximación a la definición de políticas de inserción en la sociedad de la información” en *Actas del VI Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*, Buenos Aires, 5 y 9 de noviembre de 2001, disponibles en <http://www.clad.org.ve/congre6.html> (22/12/2001).

JORDANA, Jacint, “Las Administraciones públicas y la promoción de la Sociedad de la Información”, en *Gestión de Análisis de Políticas Públicas*, nº 16, septiembre-diciembre de 1999, págs. 17-28.

LASSERRE, Bruno, *L'État et les technologies de l'information. Vers une administration à accès pluriel*, Rapport du groupe de travail présidé par Bruno Lasserre, Commissariat général du Plan, *La Documentation française*, Mars, 2000 (154 págs.), disponible en <http://www.internet.gouv.fr/francais/textesref/rapports.htm> (12/12/2001).

LAVILLA MARTÍNEZ, Félix, “Ciudadanos, organizaciones sociales, nuevas tecnologías y Parlamento”, ponencia para el Congreso de Parlamentarios Iberoamericanos en la red, 13-16 de noviembre de 2001, en el Senado de España, disponible la documentación en <http://www.parlamentariosiberoamericanos.org/> (21/12/2001).

LINARES GIL, Maximino I., “La firma electrónica en el procedimiento administrativo”, en el marco de las *Jornadas sobre Firma Electrónica*, celebrada el 6 de Junio de 2000 en la Universidad de Murcia, disponible en <http://www.um.es/si/ssl/otros/FEyAEAT.html> (12/5/2001).

MARSAL YÚFERA, Joan Ramon, “Estrategias de gobierno electrónico: Administración Abierta de Cataluña. Un proyecto de cambio”, en *Actas del VI Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*, Buenos Aires, 5 y 9 de noviembre de 2001, disponibles en <http://www.clad.org.ve/congre6.html> (22/12/2001).

MARTÍN CUBAS, Joaquín, *Democracia e Internet*, Colecciones Interciencias, Valencia, 2001.

MARTÍN RODRIGO, Tomás:

- “Proyectos para una administración electrónica en España”, en *Revista del CLAD, Reforma y Democracia*, nº 20, junio 2001, págs.197- 227.

-“La confianza de los ciudadanos en los servicios públicos electrónicos”, en *Actas del VI Congreso Internacional del CLAD*

"La Administración y Gobierno electrónicos en los documentos institucionales básicos de la sociedad de la información", en Actas del XVII Congreso de Derecho e informática, Universidad de Comillas, U. Comillas-Instituto de Informática Jurídica, Madrid, 2003

*sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*, Buenos Aires, 5 y 9 de noviembre de 2001, disponibles en <http://www.clad.org.ve/congre6.html> (22/12/2001).

MARTÍNEZ NADAL, Apol·lònia, "La firma electrónica. Valor jurídico y seguridad", en el marco de las *Jornadas sobre Firma Electrónica*, celebrada el 6 de Junio de 2000 en la Universidad de Murcia, disponible en <http://www.um.es/si/ssl/otros/FEyAEAT.html> (12/5/2001).

MIGUEL ALCOLEA, José, "La incorporación de las técnicas electrónicas, informáticas y telemáticas a la actividad de la Administración del Estado. Especial referencia a la Ley 30/1992 y a los Reales Decretos 263/1996 y 722/1999, en *Derecho de Internet. Contratación Electrónica y Firma Digital*, Civitas-BSCH, Madrid, 2000, págs. 564-582.

PAREJO ALFONSO, Luciano, *Eficacia y Administración. Tres estudios*, MAP-BOE, Madrid, 1995.

PAU I VALL, Francesc, "Democracia e Internet". *Anuario de Derecho constitucional y parlamentario*, Asamblea Regional de Murcia. Universidad de Murcia, nº 10, 1998, pág., 195-213.

PICHARDO PAGAZA, Ignacio, "La globalización y la reforma a las Administraciones públicas", en *RIAP, Revista Iberoamericana de Administración Pública*, nº 5, julio- diciembre de 2000, págs. 41-54

RUBIO NÚÑEZ, Rafael, "Internet en la participación política", en *Revista de Estudios Políticos*, nº 109, julio-septiembre de 2000, págs. 285-302.

RUIZ MIGUEL, Carlos, *La Configuración constitucional del derecho a la intimidad*, Tecnos, Madrid, 1995.

SEGURA, Jorge F. , "Gobierno electrónico: su aplicación en los gobiernos estatales y regionales", en *Actas del VI Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*, Buenos Aires, 5 y 9 de noviembre de 2001, disponibles en <http://www.clad.org.ve/congre6.html> (22/12/2001).

VALERO TORRIJOS, Julián y LÓPEZ PELLICER, José Antonio, "Algunas consideraciones sobre el derecho a la protección de los datos personales en la actividad administrativa", *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 59, enero-abril 2001, págs. 255-286.

VALERO TORRIJOS, Julián:

“La Administración y Gobierno electrónicos en los documentos institucionales básicos de la sociedad de la información”, en Actas del XVII Congreso de Derecho e informática, Universidad de Comillas, U. Comillas-Instituto de Informática Jurídica, Madrid, 2003

- “El régimen jurídico de la firma electrónica en la Administración Pública”, en el marco de las *Jornadas sobre Firma Electrónica*, celebrada el 6 de Junio de 2000 en la Universidad de Murcia, disponible en <http://www.um.es/dereadm/firma-e.htm> (12/5/2001).

- “Las relaciones con la Administración Pública mediante Sistemas Electrónicos, Informáticos y Telemáticos”, en Revista Electrónica de Informática y Derecho, nº 24, julio de 2000, disponible en [http://publicaciones.derecho.org/redi/No.\\_24\\_-\\_Julio\\_del\\_2000/19](http://publicaciones.derecho.org/redi/No._24_-_Julio_del_2000/19) (18/07/2001).

- “Administración Pública, ciudadanos y nuevas tecnologías”, en *El Derecho Administrativo en el umbral del siglo XXI. Libro Homenaje al Profesor Dr. D. Ramón Martín Mateo*, vol. III, Tirant lo blanch, Valencia, 2000.

WERT, José Ignacio, “Internet y España: reflexiones impertinentes”, en *Claves la razón práctica*, nº 107, noviembre 2000, págs. 26-35.

## ***Documentos básicos sobre la construcción de la sociedad de la información***

### ***Ámbito mundial:***

*La Infraestructura Nacional de Datos (NII) de Estados Unidos de América: Agenda para la Acción*, de 1993, Documento promovido por Al Gore, Vicepresidente de los Estados Unidos de América que, bajo traducción de Rafael Fernández Calvo puede seguirse su texto completo en FERNÁNDEZ CALVO, Rafael “La Infraestructura Nacional de Datos (NII) de Estados Unidos de América: Agenda para la Acción (Informe Gore)”, en el monográfico *Autopistas de la Información, reto del Siglo XXI*, en la revista *Novática* nº 110 (Julio-Agosto 1994), disponible en <http://www.ati.es/novatica/1994/jul-ago/gore110.html> (21/05/2001).

*Declaración de la Comisión ministerial del Grupo G7 tras su reunión con miembros de la Comisión Europea en febrero de 1995*, en castellano puede verse como Anexo II en TREJO DELARBRE, Raúl *La nueva alfombra mágica*, en <http://www.etcetera.com.mx/libro/fin/anx2.html> (14/11/2001), según se dice, está tomado de LINARES, Julio y ORTÍZ

"La Administración y Gobierno electrónicos en los documentos institucionales básicos de la sociedad de la información", en Actas del XVII Congreso de Derecho e informática, Universidad de Comillas, U. Comillas-Instituto de Informática Jurídica, Madrid, 2003

CHAPARRO, Francisco, *Autopistas Inteligentes*, Fundesco, Madrid, 1995.

*Documento final del proyecto GOL (Government on-line) e-democracy*, de 6 de diciembre de 2001, en inglés en <http://www.governments-online.org/articles/18.shtml> (21/12/2001).

### ***Documentos de la Unión Europea:***

*Informe Bangeman a la Comisión. Europa y la sociedad global de la información. Recomendaciones al Consejo Europeo* (Bruselas, 26 de mayo de 1994), en castellano en [http://xina.uoc.es:443/docs\\_elec/2704.htm](http://xina.uoc.es:443/docs_elec/2704.htm) (12/11/2001).

Plan de actuación del Consejo de Ministros *Europa en marcha hacia la sociedad de la información* (COM (1994) 347), en inglés, en [http://www.wisetel.com.br/espaco\\_de\\_futuros/EUROplan.htm](http://www.wisetel.com.br/espaco_de_futuros/EUROplan.htm) (14/1/2002)

Comunicación de la Comisión *La sociedad de la información: nuevas prioridades surgidas entre Corfú y Dublin*, de 1996, en castellano en [http://europa.eu.int/ISPO/docs/policy/docs/596dc0395/596dc0395\\_es.doc](http://europa.eu.int/ISPO/docs/policy/docs/596dc0395/596dc0395_es.doc) (12/12/2001).

Comunicación de la Comisión sobre *Las implicaciones de la sociedad de la información en las políticas de la Unión Europea. Preparación de las próximas etapas*, COM(96) 395, de 1996, en castellano en <http://europa.eu.int/ISPO/docs/policy/docs/596dc395-2/es.doc> (12/12/2001).

Comisión Europea, *La información del sector público: un recurso clave para europa. Libro verde sobre la información del sector público en la sociedad de la información*, 1998, en castellano en [www.info2000.csic.es/midas-net/docs/verde.html](http://www.info2000.csic.es/midas-net/docs/verde.html) (2/5/2001).

Comunicación de la Comisión sobre *eEuropa 2002: la creación de un marco en la UE para la explotación de la información del sector público*, de 23 de Octubre de 2001, en inglés en [http://europa.eu.int/information\\_society/eeurope/news\\_library/documents/index\\_en.htm](http://europa.eu.int/information_society/eeurope/news_library/documents/index_en.htm) /12/12/2001).

Comunicación de la Comisión para el Consejo de Europa especial del Lisboa, 23 y 24 de marzo de 2000 *eEurope: Una Sociedad de la información para todos*, en inglés en

"La Administración y Gobierno electrónicos en los documentos institucionales básicos de la sociedad de la información", en Actas del XVII Congreso de Derecho e informática, Universidad de Comillas, U. Comillas-Instituto de Informática Jurídica, Madrid, 2003

[http://europa.eu.int/information\\_society/eeurope/news\\_library/pdf\\_files/initiative\\_en.pdf](http://europa.eu.int/information_society/eeurope/news_library/pdf_files/initiative_en.pdf) (12/04/2001).

*Plan de acción eEuropa* preparado por el Consejo y la Comisión Europea para el Consejo Europeo de Feira (19-20 junio 2000), en castellano en [http://europa.eu.int/information\\_society/eeurope/action\\_plan/pdf/actionplan\\_es.pdf](http://europa.eu.int/information_society/eeurope/action_plan/pdf/actionplan_es.pdf) (12/04/2001).

Comunicación sobre *El impacto y las prioridades de eEurope*, preparada por la Comisión Europea para el Consejo Europeo de Estocolmo de 23-24 de marzo de 2001, en español en [http://europa.eu.int/information\\_society/eeurope/news\\_library/pdf\\_files/impact\\_es.pdf](http://europa.eu.int/information_society/eeurope/news_library/pdf_files/impact_es.pdf) (7/7/2001).

*Resolución sobre Gobierno y Administración electrónicos* de 7 de noviembre de 2000, octava reunión de ministros de Administración europeos en Strasburgo, en inglés, puede consultarse en [http://www.fonction-publique.gouv.fr/lactualite/lesgrandsdossiers/europe/Egouvernement\\_uk.htm#tete](http://www.fonction-publique.gouv.fr/lactualite/lesgrandsdossiers/europe/Egouvernement_uk.htm#tete) (2/4/2001).

*Declaración ministerial sobre Gobierno y Administración electrónicos* aprobada en Bruselas el 29 de noviembre de 2001, en inglés, en [http://europa.eu.int/information\\_society/eeurope/egovconf/documents/Ministerial%20declaration%20English%2029-11-01.pdf](http://europa.eu.int/information_society/eeurope/egovconf/documents/Ministerial%20declaration%20English%2029-11-01.pdf) (27/12/2001).

CAP GEMINI, ERNST & YOUNG, *Web-based Survey on Electronic Public Services (first measurement)*, octubre de 2001, Comisión Europea, Dirección de la Sociedad de la información, en inglés en [http://europa.eu.int/information\\_society/eeurope/egovconf/documents/pdf/eeurope.pdf](http://europa.eu.int/information_society/eeurope/egovconf/documents/pdf/eeurope.pdf) (12/12/2001).

### ***En España:***

Conclusiones de la Comisión Especial de Redes Informáticas del Senado de España, aprobadas por unanimidad por el Pleno el 17 de diciembre de 1999, en [www.senado.es/solotexto/comredinf/conclusiones.htm](http://www.senado.es/solotexto/comredinf/conclusiones.htm)

El Consejo de Ministros aprobó en su reunión del día 23 de diciembre de 1999 la Iniciativa del Gobierno para el Desarrollo de la Sociedad de la

“La Administración y Gobierno electrónicos en los documentos institucionales básicos de la sociedad de la información”, en Actas del XVII Congreso de Derecho e informática, Universidad de Comillas, U. Comillas-Instituto de Informática Jurídica, Madrid, 2003

Información *INFO XXI: la Sociedad de la Información para todos*”, formalmente el Plan fue aprobado por Acuerdo de 16 de enero de 2000 de la Comisión interministerial de la sociedad de la información y de las nuevas tecnologías. Este documento con referencia (DOC.CISI/99/4FIN) curiosamente no está disponible en la web oficial del Plan ([www.info21.es](http://www.info21.es) o [www.infoxxi.es](http://www.infoxxi.es)), al momento de cerrar estas páginas está alojado en [www.empleasexpe.com/documentacion/documentos/29.pdf](http://www.empleasexpe.com/documentacion/documentos/29.pdf) y [www.retonet.com/contents/C\\_retonet/downloads/xxi/eesi.pdf](http://www.retonet.com/contents/C_retonet/downloads/xxi/eesi.pdf) (23/12/2001).

Para acceder a los planes de cualquier país, sin duda la mejor fuente es:

<http://www.egov.it>