

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.

“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”, en Actas del XVII Congreso de Derecho e informática, Universidad de Comillas, U. Comillas-Instituto de Informática Jurídica, Madrid, 2003, págs. 231-256.

“La Administración y Gobierno electrónicos en los documentos institucionales básicos de la sociedad de la información”

*Dr. Lorenzo Cotino Hueso**

Descripción de los planes y documentos institucionales básicos de la construcción de la sociedad de la información

Documentos básicos de 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 CHAPARRO, Francisco, *Autopistas Inteligentes*, Fundesco, Madrid, 1995.

* 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. Para posibles comentarios puede dirigirse a Lorenzo.Cotino@uv.es.

"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", en Actas del XVII Congreso de Derecho e informática, Universidad de Comillas, U. Comillas-Instituto de Informática Jurídica, Madrid, 2003,

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 (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/espacio_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 (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 (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 (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 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 (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 (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 (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%20declarati on%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. El mismo está disponible en inglés en

“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”, 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/egovconf/documents/pdf/eeurope.pdf
 (12/12/2001).

En España.

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 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 o www.infoxxi.es), al momento de cerrar estas páginas está alojado en www.emplesexpe.com/documentacion/documentos/29.pdf y www.retonet.com/contents/C_retonet/downloads/xxi/eesi.pdf (23/12/2001).

La Infraestructura Nacional de Datos (NII) de Estados Unidos de América: Agenda para la Acción (Informe Gore)

Un referente básico para la evolución de la red fue, qué duda cabe, el llamado “Informe Gore” –al ser un documento promovido por quien ocupaba el cargo de Vicepresidente de los Estados Unidos de América desde 1992-2000 (y frustrado presidente en 2000), bajo el título “La Infraestructura Nacional de Datos (NII) de Estados Unidos de América: Agenda para la Acción”¹. Con el mismo se intentaba promover la “autopista de datos”, en la confianza de que su desarrollo podía “ayudar a desencadenar una revolución de la información que cambiará para siempre la forma en que la gente vive, trabaja e interactúa con los demás”, “disminuyendo las limitaciones geográficas, de salud y nivel económico dando a todos los americanos una adecuada oportunidad de ir tan lejos como su talento y ambición les permitan” (VI). En este sentido, se afirmaba sin tapujos que era el momento de actuar, puesto que los cambios sólo reportarían beneficios para el pueblo “pero sólo si la Administración comprende a fondo sus implicaciones y comienza a trabajar con el sector privado y otros agentes interesados a fin de dar forma a la evolución de la infraestructura de comunicaciones.”

Al margen de las políticas de fomento y promoción de las que responsabilizaba a la administración americana², por cuanto al particular ámbito que ahora interesa, para el propio ámbito de la administración se disponía como principio la necesidad de que las

¹ Se trata de “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).

² Se afirmaba la indispensable implicación de la Administración pública para “complementar y mejorar los esfuerzos del sector privado” y asegurar el crecimiento de una infraestructura de información disponible para todos los ciudadanos a un precio razonable”. Tal actuación había de guiarse por unos “principios y objetivos”: promoción fiscal y normativa de la inversión del sector privado, extender el concepto de “servicio universal” para asegurar disponibilidad, la promoción de la innovación tecnológica, elaboración de normas y políticas orientadas para la utilidad del usuario, la garantía de la seguridad y fiabilidad de la red, la mejora de la gestión del espectro de frecuencias de radio, la protección de los derechos de la propiedad intelectual, la coordinación con otros niveles de la Administración y otras naciones para superar obstáculos a la industria norteamericana.

"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", en Actas del XVII Congreso de Derecho e informática, Universidad de Comillas, U. Comillas-Instituto de Informática Jurídica, Madrid, 2003,

administraciones tanto federales, como estatales y locales utilicen las autopistas de la información "para incrementar la información disponible al público, asegurando que el inmenso caudal de información en poder de las Administraciones Públicas está disponible para los ciudadanos de modo fácil y equitativo". Al tiempo, la adquisición pública de equipos y servicios había de ser un fuerte incentivo para el sector privado³.

Desde el inicio, como futurible respecto de la Administración se decía al pueblo americano que se imaginasen que "Se pudiese obtener información de las Administraciones Públicas directamente o a través de entidades locales como las bibliotecas públicas; solicitar y recibir prestaciones sociales electrónicamente y establecer contacto con los funcionarios fácilmente." O que "Los órganos de las Administraciones Públicas, las empresas y otras entidades pudiesen intercambiar información electrónicamente, reduciendo el papeleo y mejorando el servicio.

Se afirmaba sin paliativos que la posición de la Administración había de ser complemento de la iniciativa privada (III) y se señalan los nueve principios que han de guiar esta política complementaria.

"1) Promover la inversión del sector privado a través de políticas de tipo fiscal y normativo que estimulen la innovación y promuevan las inversiones a largo plazo así como la adecuada prestación de servicios.

2) Extender el concepto de 'servicio universal' para asegurar que los recursos de información están disponibles para todos a precios razonables. Dado que información equivale a fortalecimiento individual -y a puestos de trabajo- el Gobierno tiene derecho a asegurar que todos los ciudadanos tengan acceso a los recursos y a la potencial creación de empleo de la Era de la Información.

3) Actuar como catalizador para promover la innovación tecnológica y sus nuevas aplicaciones. Hay que comprometer importantes programas y fondos gubernamentales de investigación a fin de ayudar al sector privado a desarrollar y poner en práctica la tecnologías necesarias para la NII.

4) Promover un funcionamiento de la NII sin discontinuidades, interactivo y orientado por el usuario. A medida en que la NII se convierte en una 'red de redes', la Administración asegurará que los usuarios puedan transferir información a través de dichas redes fácil y eficientemente.

5) Garantizar la seguridad de la información y la fiabilidad de la red. La NII debe ser fiable y segura, protegiendo la intimidad/privacidad de sus usuarios. La acción de la Administración asegurará también que el sistema en su conjunto mantiene su fiabilidad, que es fácilmente reparable en caso de fallo y, quizás más importante, que es sencillo de usar.

6) Mejorar la gestión del espectro de frecuencias de radio, un recurso cada vez más crítico.

7) Proteger los derechos de propiedad intelectual. La Administración investigará cómo reforzar las leyes nacionales de 'copyright' y los tratados internacionales sobre propiedad intelectual a fin de impedir la piratería y de proteger la integridad de la propiedad intelectual.

³ "Proporcionar acceso a la información de las Administraciones Públicas y mejorar la política de compras. La Administración tratará de asegurar que los organismos federales, de acuerdo con las Administraciones Locales y de los Estados de la Unión, utilicen la NII para incrementar la información disponible al público, asegurando que el inmenso caudal de información en poder de las Administraciones Públicas está disponible para los ciudadanos de modo fácil y equitativo. Las políticas federales de compras de equipos y servicios de telecomunicaciones y de información se diseñarán para que promuevan un desarrollo técnico de alto nivel de la NII y para proporcionar incentivos atractivos para que el sector privado contribuya al desarrollo de la NII.

“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”, en Actas del XVII Congreso de Derecho e informática, Universidad de Comillas, U. Comillas-Instituto de Informática Jurídica, Madrid, 2003,

8) Coordinarse con otros niveles de la Administración y con otras naciones. Dado que la información cruza las fronteras de los Estados, de las regiones y de las naciones, la coordinación es crítica para superar obstáculos innecesarios y para impedir políticas que lesionen a la industria norteamericana.

9) Proporcionar acceso a la información de las Administraciones Públicas y mejorar su política de compras. Tal como se describe en el informe del Examen Nacional de Rendimiento (*National Performance Test*), la Administración tratará de asegurar que los organismos federales, de acuerdo con las Administraciones Locales y de los Estados, utilicen la NII para ampliar la información disponible al público, asegurando que el inmenso caudal de información en poder de las Administraciones Públicas esté disponible a los ciudadanos de modo fácil y equitativo. Además, las políticas federales de compras de equipos y servicios de telecomunicaciones y de información se diseñarán para que promuevan un desarrollo técnico de alto nivel de la NII y para proporcionar incentivos atractivos para que el sector privado contribuya al desarrollo de la NII.”

Como puede apreciarse, varios de estos principios son especialmente significativos para la Administración y comenzarían a reiterarse en todos los documentos basales de la sociedad de la información en el futuro.

En el punto IV. 1. Se creaba el Grupo de Trabajo para la Infraestructura de Información (*Información Infrastructure Task Force - IITF*) de carácter interagencial y federal, para coordinar los esfuerzos públicos con el sector privado, así como un Consejo Consultivo (IV. 2) para facilitar la participación del sector privado en la adopción de medidas (*Consejo Consultivo de los Estados Unidos para la NII*). Se redefinían para reforzar y hacer más operativas las agencias decisorias sobre temas relacionados con la información (IV. 3).

Los principios y metas de la Administración (V) se detallan de forma más concreta. Respecto de la extensión del concepto de “Servicio universal” (V. 2) se afirmaba que no podía aceptarse la división entre los que tienen y no tienen telecomunicaciones e información por lo que se comprometía a que por medio del concepto amplio y moderno de “servicio universal” se ofreciese a todos los norteamericanos una acceso fácil y económico, con independencia de su posición económico-social.

Para articular éste y otros objetivos se advertía la necesidad de revisar y modificar normas administrativas federales, estatales y locales, “que puedan obstaculizar el crecimiento de servicios y aplicaciones interactivas” (V. 4. B).

Sin perjuicio de lo anterior, el desarrollo de la sociedad de la información para el seno de las Administraciones se contempla en el punto V. 9, y siguiendo tradiciones patrias, se encabeza este apartado con la cita de uno de los “padres”, Thomas Jefferson, “la información es la divisa de la democracia” y bajo la premisa de que “Las Agencias Federales son uno de los más prolíficos captadores y generadores de información útil y valiosa para ciudadanos y empresas.” De este modo se afirma que las nuevas tecnologías permiten acceder a información a los contribuyentes, de forma eficiente, bajo precio razonable.

En aras a este fin genérico se proponían las acciones de la mejora de accesibilidad y adecuación de dicha información (V. 9. A), la mejora de la infraestructura para la distribución de la información. En particular, la mejora había de incluir la de la información propia de las Administraciones públicas (V. 9. C), limitando las tasas por tal información a los costes causados. Concretamente, se afirmaba uno de los proyectos, consistente en “convertir miles de oficinas Locales y de atención al público de varias Agencias Federales en *Centros Interactivos de Participación de los Ciudadanos*, en los cuales estos puedan entrar en comunicación con los departamentos de atención al público de todas la Agencias Federales.”

También, para el seno de la Administración, se afirmaba la potenciación entre Agencias por medio del correo electrónico e integrarlo en el entorno diario del trabajo.

“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”, en Actas del XVII Congreso de Derecho e informática, Universidad de Comillas, U. Comillas-Instituto de Informática Jurídica, Madrid, 2003,

En el punto VI, como objetivos a conseguir con el instrumento de las nuevas tecnologías, se afirma la provisión de “servicios de mayor calidad y menor coste por parte de la Administración pública”, así como la posibilidad de “- construir una democracia más abierta y participativa en todos los niveles de la Administración.”

Y se adelantaba que no se trataba de “una profecía a largo plazo” (VI)

En el marco de las administraciones especiales, como la sanitaria (VII), se recordaba que una cuarta parte del “prohibitivo” gasto sanitario se iba en gastos administrativos que la red podía mitigar a la vez de potenciarse la calidad gracias a la telemedicina, los partes electrónicos unificados, sistemas personales de información sobre la salud y la informatización de los historiales médicos.

En el marco del punto IX relativo a las redes cívicas, se afirma que “el libre flujo de información entre éstas [las Administraciones públicas] y el público es esencial para una sociedad democrática”, y las nuevas tecnologías suponían una enorme oportunidad de mejorar este flujo informativo. Igualmente, se reiteran los postulados de universalización del acceso.

El punto XI lleva por título “Crear un Administración Pública que Trabaje Mejor y Cueste Menos”. Se afirmaban los “arrolladores” cambios que exigía pasar “del papeleo a los resultados” para lo cual se requería “no limitarse a seguir reglas” y rediseñar la forma en que las agencias realizan su trabajo”, “reinventar la Administración pública”. Citando el “*Examen Nacional de Rendimiento (National Performance Review --NPR)* del Vicepresidente Gore”, allí donde decía que “Con los ordenadores y las telecomunicaciones no necesitamos hacer las cosas como las hacíamos en el pasado. Podemos diseñar una Administración Pública informatizada que funcione de una manera que ni el más visionario de los planificadores podría haber imaginado hace diez años”.

Las fórmulas para alcanzar este fin eran “Desarrollar un sistema nacional de distribución informática de beneficios sociales” (XI. 1), que ahorrara gastos de gestión a la vez de informatizar dichos servicios; “Desarrollar un acceso informático integrado a información y servicios informáticos”, con ello se permitiría un más rápido y barato acceso a la información por el ciudadano (XI. 2); “Establecer una Red Nacional de Cumplimiento de la Ley y de Seguridad Pública” (XI. 3); “Difundir y suministrar Correo Electrónico en todos los ámbitos de las Administraciones Públicas” (XI. 4)

Para tales finalidades se creó un Grupo de Trabajo presidido por el Secretario de Comercio con representantes de alto nivel de las agencias federales especialmente implicadas constituido por diferentes comités (políticas de telecomunicación, de política de información y de aplicaciones). El mismo se insertaba en el grupo de trabajo el Comité de Política de Información que integraba un grupo específico sobre la Información de las Administraciones públicas (XII).

Asimismo, se creó el Consejo Consultivo de la NII para facilitar las aportaciones del sector privado, con elegidos por el Secretario de Comercio y con carácter representativo de las entidades y sectores a los que afecta la NII.

También se recordaban en este documento las medidas adoptadas con carácter paralelo: la Ley de Tecnologías Emergentes de Telecomunicación (a fin de crear “pasillos aéreos” para la información); el NRP, la reinención de la administración, por lo que el Gobierno se comprometía a utilizar la “Administración electrónica” para garantizar que la Administración Federal trabajase mejor y costase menos. Asimismo, se dio un impulso a la inversión en tecnología. En cuarto lugar, se subrayó la necesidad de “poner la información de la Administración Pública a disposición de los ciudadanos”, lo cual suponía “una nueva política para animar a las agencias a incrementar el acceso de los ciudadanos a la información pública”. En cuarto lugar, la creación de un ambiente adecuado para la inversión del sector privado en la NII.

"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", en Actas del XVII Congreso de Derecho e informática, Universidad de Comillas, U. Comillas-Instituto de Informática Jurídica, Madrid, 2003,

GOL project. La sociedad de la información y el G-8 (antiguo G-7)

Declaración de la Comisión ministerial del Grupo G7 tras su reunión con miembros de la Comisión Europea en febrero de 1995

Otro de los documentos que son un referente en la evolución de la sociedad de la información y, por ende, respecto de la Administración electrónica resulta de la acción del G7. Según lo acordado por los dirigentes de los países del Grupo G-7 en la Cumbre de Nápoles, celebrada en julio de 1994, los ministros de los países pertenecientes a dicho Grupo se reunieron en Bruselas con miembros de la Comisión Europea, los días 25 y 26 de febrero de 1995, en la conferencia ministerial del G7 sobre la sociedad de la información.

De dicha conferencia se derivaron diversas conclusiones⁴, algunas de ellas próximas a la posición que habían de asumir los Estados respecto de las nuevas autopistas de la información. Se subrayó en aquel momento la imperiosa necesidad de facilitar las inversiones e incentivos para generar las estructuras de la sociedad de la información y, para ello, la exigencia de cooperación mutua y abierta a todos los países. Dicha cooperación había de regirse por los siguientes principios: fomento de la competencia e impulso de la inversión privada, una regulación acorde que asegurase la libertad de acceso y la oferta universal, fomentase la igualdad de oportunidades, impulsase la diversificación de contenidos en todas lenguas y culturas. Como instrumentos para estos fines se fijó la promoción de la interconectividad y la interoperabilidad, el desarrollo de mercados mundiales, la protección de la privacidad y los derechos de propiedad intelectual, la investigación y el desarrollo de aplicaciones y el estudio de las consecuencias sociales de la sociedad de la información.

Como punto de partida se situó al ciudadano y la exigencia de "evitar que aparezcan dos clases de ciudadanos", para lo cual los gobiernos del G-7 se comprometían a "promover el servicio universal para ofrecer a todos la oportunidad de participar". Para ello, también, había que hacer un esfuerzo considerable de sensibilización social sobre el nuevo concepto de la sociedad de la información.

En aras de todos los fines propuestos se afirmó que el marco reglamentario había de dar prioridad al usuario y atender un conjunto variado de objetivos complementarios de la sociedad, siempre favoreciendo la competencia. Asimismo los Gobiernos se comprometieron a que el marco regulador hubiera de "proteger la intimidad y los datos personales, aumentar la seguridad de la información y proteger la creatividad y la provisión de contenidos".

Entre los proyectos comunes que el G7 había de fomentar, en el puesto noveno figuraba el de las Administraciones públicas "en línea", por el que se "intercambiarían experiencias y procedimientos óptimos que permitan la utilización de las tecnologías de la información en línea por las Administraciones públicas. [Así como] Implantar procedimientos de tramitación administrativa por vía electrónica entre gobiernos, empresas y ciudadanos."

En razón de la antedicha cooperación relativa al Gobierno y Administración electrónicos, comenzó la cooperación GOL-7 (*Government on-line projects*, luego GOL-8), en la que participaron diversos países (no únicamente del G-7, incluyendo algún estudio español). Como primer resultado de esta cooperación surgió en 1999 el "G7 Government Online and Democracy White Paper"⁵. En dicho documento se percibe ya una clara tendencia a vincular los trabajos alrededor de la democracia electrónica, y la necesidad de

⁴ Su texto en castellano puede verse como Anexo II en TREJO DELARBRE, Raúl *La nueva alfombra mágica*, en <http://www.etcetera.com.mx/libro/fin/aux2.html> (14/11/2001), según se dice, está tomado de LINARES, Julio y ORTÍZ CHAPARRO, Francisco, *Autopistas Inteligentes*, Fundesco, Madrid, 1995.

⁵ Al texto de esta compilación de trabajos seleccionados puede accederse en inglés en <http://www.statskontoret.se/gol-democracy/index.html> (12/10/2000).

“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”, en Actas del XVII Congreso de Derecho e informática, Universidad de Comillas, U. Comillas-Instituto de Informática Jurídica, Madrid, 2003,

una e-democracia “adaptada para alcanzar y ser atractiva a todos los ciudadanos, y no sólo algunos”.

Los trabajos que contienen este documento versaron sobre las posibilidades y experiencias para la mejora entre las relaciones de los gobiernos y sus ciudadanos así como de todos ellos con los prestadores de bienes y servicios públicos. Diecisiete experiencias – entonces pioneras- fueron relatadas: Gobierno de los Estados Unidos o los de los Estados de Kansas, Ohio o Winsconsin en la facilitación de información al ciudadano. Proyectos democráticos como en Corea, Australia, Suecia, Finlandia o Islandia, interacción con el ciudadano en Quebec, Canadá y Reino Unido, redes cívicas como el caso de Bolonia o la experiencia también pionera de Barcelona animando a la opinión sobre proyectos ciudadanos, la génesis de aplicaciones encaradas a los servicios públicos desde California, así como el proyecto de ventanilla única como en Portugal.

Recientemente se ha puesto en disposición del Documento final del proyecto GOL e-democracia, de 6 de diciembre de 2001⁶. En el mismo se apuesta decididamente por las nuevas tecnologías como herramientas para aumentar la calidad del sistema político, de comprensión y participación ciudadana de las decisiones políticas. Las piedras angulares por las que se apuesta, se profundiza y se concluye son las que siguen:

1. Asegurar el acceso y accesibilidad de la información del gobierno, para que la ciudadanía pueda emprender acciones preactivas cuando lo considere oportuno y para favorecer la transparencia. Al respecto se observa que la mayoría de los países han puesto en práctica políticas de disposición de información, si bien no siempre con carácter previo a la toma de decisiones, no facilitando con ello la posibilidad de posturas preactivas.

2. Favorecimiento de la consulta pública electrónica y su estudio en aras de su institucionalización y adaptación organizativa de los gobiernos. Se detecta al respecto que no se ha dado una previa definición de a quiénes se quiere favorecer la consulta y se puede caer en el error de una comunicación cerrada con los profesionales y grupos directamente interesados, en perjuicio de canales más abiertos a toda la ciudadanía. Tampoco se tiene muy clara la utilidad y traslación final de tales consultas. Al respecto se insiste en la necesidad de una garantía de respuesta a la consulta como imprescindible para el entusiasmo público y la calidad de la discusión. Se apuesta por la regulación e institucionalización de las consultas ciudadanas.

3. La necesaria coordinación de los proyectos experimentales a fin de compartir experiencias. Del análisis de los diversos proyectos se afirma la diversidad de naturaleza y alcance de los mismos, no se ha desarrollado un acercamiento general sino que parece seguirse el camino del “ensayo y error”.

4. El ajuste de los procesos políticos por medio de cambios en instituciones y legislación, a partir de las experiencias registradas. Se afirma que la mayoría de los países implicados todavía no han desarrollado ajustes de organización o legislativos con respecto a e-democracia, en especial respecto de las consultas en línea, al parecer, los gobiernos no lo han encontrado urgente. Se considera que si la práctica de consultas en línea por los gobiernos se amplía, se generará dicha necesidad indudablemente.

El GOL-8, sigue en marcha y sus estudios siguen constituyendo un referente respecto del Gobierno y Administración electrónicas.

⁶ El mismo, en inglés es accesible en <http://www.governments-online.org/articles/18.shtml> (21/12/2001)

“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”, en Actas del XVII Congreso de Derecho e informática, Universidad de Comillas, U. Comillas-Instituto de Informática Jurídica, Madrid, 2003,

La Unión Europea de la Información: del Informe Bangeman a eEurope

Los primeros pasos de la sociedad europea de la información

En su reunión de diciembre de 1993, celebrada en Bruselas, el Consejo Europeo solicitó que un grupo de personalidades elaborase un informe para su reunión de 24 - 25 de junio de 1994 en Corfú sobre las medidas específicas que deben estudiar la Comunidad y los Estados miembros para el establecimiento de infraestructuras en el ámbito de la información. A partir de dicho informe, el Consejo adoptaría un programa operativo que estableciera procedimientos concretos de actuación, así como los medios necesarios.

El popularmente conocido como Informe Bangeman en razón del comisario responsable de los trabajos recibió el nombre de “Europa y la sociedad global de la información. Recomendaciones al Consejo Europeo” (Bruselas, 26 de mayo de 1994)⁷. Dicho informe consta de seis capítulos y un “Plan de acción- Resumen de las recomendaciones”, ninguno de los capítulos se refiere expresamente a la Administración y las referencias a la misma se encuentran dispersas en el texto.

Entre sus planteamientos iniciales se afirma que para llevar a cabo “una nueva revolución industrial que ya puede considerarse tan importante y profunda como sus predecesoras” (cap. I) no se requiere un aumento de dotaciones públicas ni subsidios, “ni dirigismo” ni proteccionismo, sino cooperación entre sectores públicos y privados.

Se considera asimismo que cabe esperar respecto de los gobiernos y las administraciones “Servicios públicos más eficaces, transparentes y dialogantes, más próximos del ciudadano y con costes inferiores.” (cap. I). Se decía que no había tiempo que perder pues hasta entonces “La conciencia pública hacia las tecnologías ha sido hasta ahora demasiado limitada”. Entre otras, se afirmaba la necesaria sensibilización pública de la administración (cap. II).

Como una de las diez aplicaciones para alcanzar la sociedad de la información para “abrir el camino” (cap. IV) se apostaba por el papel de la administración como “función demostrativa” para promover la generalización del empleo de las nuevas tecnologías. Para ello se señalaba la importancia de la intervención de las “administraciones locales, metropolitanas y regionales”. Se incidía principalmente en las ciudades para concienciar a los ciudadanos, “asumiendo el papel de primer usuario a gran escala.” Se insistía, por otra parte, en la formación continua a distancia como medio de reducir costes y aumentar el aprovechamiento.

La octava aplicación para alcanzar la sociedad de la información hacía referencia a la licitación electrónica, bajo el enunciado de “Una administración más eficaz y económica”. Se apostaba por los procedimientos electrónicos de contratación pública entre las administraciones públicas y los proveedores europeos para crear una “Red Europea de Licitación Electrónica”. De este modo, además de incentivar las nuevas tecnologías, las administraciones ahorrarían costes, a la par de crear un entorno más competitivo.

La novena aplicación hacía referencia a una “Red transeuropea de administraciones públicas. Una Administración mejor y más barata”, siguiendo el conocido lema de la reinención del Estado del National Performance Review de Al Gore. En este sentido se fijaba el objetivo de intercomunicar las administraciones públicas europeas para intercambiar efectivamente información de modo más barato (en especial la información del sector fiscal, aranceles e impuestos y los impuestos sobre consumos específicos, las estadísticas, la

⁷ Su texto en castellano, actualmente puede verse en http://xina.uoc.es:443/docs_elec/2704.htm (12/11/2001).

"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", en Actas del XVII Congreso de Derecho e informática, Universidad de Comillas, U. Comillas-Instituto de Informática Jurídica, Madrid, 2003,

seguridad social, la sanidad, etc.), con la posibilidad de ampliar más tarde la conexión a la ciudadanía europea. Ello se había de llevar a cabo a través del IDA (programa de intercambio de datos entre administraciones y con la cooperación técnica del sector privado, se fijó el término 1995-6⁸.

A raíz de este Informe, el Consejo de Ministros adoptó el Plan de actuación "Europa en marcha hacia la sociedad de la información" (COM (1994) 347) que iniciativas bien importantes, aunque sin atención directa al Gobierno electrónico⁹.

En 1996 la Comisión llevó a cabo su Comunicación sobre "La sociedad de la información: nuevas prioridades surgidas entre Corfú y Dublin"¹⁰. De las cuatro prioridades que se marcaban, la tercera era la de "Situación al ciudadano de la Unión en el centro de interés de la sociedad de la información", dando respuesta a aspectos como el acceso a una gama mayor de nuevos servicios y contenidos. Se afirmaba un futuro proyecto de Directiva sobre la *Transparencia de las normativas nacionales para la provisión de servicios de la sociedad de la información*, que establece un mecanismo de información sobre la actividad legislativa de los Estados miembros, la misma, como más tarde se afirma se aprobaría finalmente en 1998 y ha sido emulada por el Consejo de Europa en un reciente Convenio de octubre de 2001.

También en este año la Comisión presentó su la Comunicación sobre "Las implicaciones de la sociedad de la información en las políticas de la Unión Europea. Preparación de las próximas etapas"¹¹. En lo relativo a la mejora de la situación de la ciudadanía se dedicaba un epígrafe a "Mejorar los servicios públicos". En el mismo se consideraba que el sector público debe recurrir cada vez más a las nuevas tecnologías "para mejorar la calidad, apertura, transparencia y facilidad de utilización de sus servicios". También es necesario recurrir a las nuevas tecnologías para "estimular la eficacia de las administraciones públicas, un aspecto que adquiere especial relevancia en un contexto de mundialización de la economía y de restricciones presupuestarias".

Se afirmaba asimismo que también es "necesario reforzar la coherencia entre las redes de servicios públicos de los Estados miembros con el fin de garantizar una comunicación sin solución de continuidad entre todos los niveles de la administración pública en el conjunto de la Unión Europea." "Todos los niveles de la administración pública, ya sean los poderes locales, regionales, nacionales o europeos, deben facilitar el acceso de los ciudadanos a la información pública a través de las nuevas aplicaciones ("quioscos" de información o sistemas en línea públicos, por ejemplo)."

⁸ La página del IDA (Intercambio de Datos entre Administraciones), es (5/10/2001).

⁹ Cabe señalar la llamativa gran dificultad de acceder a este documento, sólo en inglés, en http://www.wisetel.com.br/espacio_de_futuros/EUROplan.htm (14/1/2002). Las iniciativas eran las siguientes: Avanzar en la liberalización de las infraestructuras de las telecomunicaciones; garantizar el servicio universal; estudiar los aspectos relativos a la propiedad intelectual; preparar un estudio sobre las emisiones codificadas; Estudiar la situación del sector audiovisual, especialmente en relación a la revisión de la Directiva "Televisión sin fronteras", y preparar la Comunicación sobre el pluralismo y la concentración de los medios de comunicación; la creación de una Oficina de proyectos de la "Sociedad de la Información", que coordinaría los esfuerzos de la Comisión Europea, la industria, los proveedores de servicios y la investigación comunitaria, entre otros y el seguimiento del "Libro Verde" sobre el audiovisual.

¹⁰ Disponible en castellano en http://europa.eu.int/ISPO/docs/policy/docs/596dc0395/596dc0395_es.doc (12/12/2001).

¹¹ Comunicación de la Comisión al Consejo, Parlamento Europeo, Comité Económico y Social y Comité de las Regiones sobre *Las implicaciones de la sociedad de la información en las políticas de la Unión Europea. Preparación de las próximas etapas* COM(96)395final. El texto de la misma, en castellano, está disponible en <http://europa.eu.int/ISPO/docs/policy/docs/596dc395-2/es.doc> (12/12/2001).

"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", en Actas del XVII Congreso de Derecho e informática, Universidad de Comillas, U. Comillas-Instituto de Informática Jurídica, Madrid, 2003,

La importancia concedida a la información pública: del Libro verde de 1998 a una futura Directiva

Otro aspecto al que la Unión ha dedicado particular atención ha sido el relativo a la información del sector público en la sociedad de la información, no en vano se trata de una asignatura pendiente respecto de la gran ventaja de los EEUU desde el Informe Gore. Sobre el particular se publicó un interesante Libro verde así como una reciente comunicación de la Comisión de octubre de 2001, ya en el marco de eEurope.

En 1998 se publicó el Libro verde sobre la información del sector público en la sociedad de la información¹². El punto de vista era, como es más propio de la Unión, economicista, sin excluir la necesaria transparencia y los derechos del ciudadano. El punto de partida es que "La información del sector público desempeña un papel fundamental para el buen funcionamiento del mercado interior y para la libre circulación de mercancías, servicios y personas. Si no pueden utilizar de forma fácil y asequible la información disponible de tipo administrativo, legislativo, financiero o del sector público en general, los agentes económicos no pueden tomar decisiones con pleno conocimiento de causa."

Se percibe con claridad que "la información pública en Europa se halla fragmentada y dispersa, con lo que en muchos casos es más confusa de lo que parece. Esta situación se debe principalmente a legislaciones nacionales diversas sobre la manera de acceder a la información y de utilizarla, y a prácticas distintas que perjudican la disponibilidad de los datos. De lo que se trata no es de que los Estados miembros produzcan más información, sino de que la información que ya está disponible para el público sea más clara y accesible a sus usuarios potenciales."

"Una buena disponibilidad de la información pública es un requisito previo indispensable para la competitividad de la industria europea. En este aspecto, las empresas de la UE sufren una gran desventaja competitiva en comparación con sus homólogas estadounidenses, que se benefician de un sistema de información pública altamente desarrollado y eficaz a todos los niveles administrativos. La disponibilidad en tiempo oportuno de la información del sector público también es cada vez más importante para promover una economía en red y valorizar su potencial económico".

Particularmente se censura la carencia de información de tipo administrativo, lo que perjudica especialmente a las PYME, pero también la información no administrativa (de tipo estadístico financiero y geográfico) juega "un papel clave para las empresas", su carencia puede retrasar considerablemente las operaciones transfronterizas. Todo ello nos sitúa en desventaja frente a Estados Unidos.

Sabiendo que la utilización creciente de medios electrónicos para almacenar y difundir la información del sector público puede servir para mejorar esta situación, se hacen aún más evidentes las diferencias existentes entre Estados miembros. Algunos problemas podrán requerir soluciones técnicas; otros podrán tratarse mejorando los procedimientos administrativos; otros, en fin, exigirán soluciones políticas. Según los resultados del proceso de consulta pública, la Comisión podría elaborar propuestas de actuaciones para mejorar la situación a escala europea en sectores específicos. Huelga decir que estas propuestas sólo se tomarían de acuerdo con los principios de subsidiariedad y proporcionalidad.

Desde un punto de vista menos economicista se afirma que todos estos problemas se imbrican en la "falta de transparencia para los ciudadanos, los empresarios y las

¹² 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, disponible en www.info2000.csic.es/midas-net/docs/verde.html (2/5/2001).

“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”, en Actas del XVII Congreso de Derecho e informática, Universidad de Comillas, U. Comillas-Instituto de Informática Jurídica, Madrid, 2003,

administraciones” además dificulta que los ciudadanos europeos disfruten de las ventajas del mercado interior. De igual modo la información es básica como paso previo a la participación ciudadana y en el caso de las instituciones europeas puede permitir una mayor proximidad del ciudadano con las mismas. Se considera que “esta situación constituye un desafío a los derechos garantizados a los ciudadanos por los Tratados comunitarios.”

En el caso de la contratación administrativa, “la transparencia de la actuación administrativa es en este sector un requisito previo para la realización de un auténtico mercado interior”. “Mientras esta información no sea siempre transparente, los contratos públicos seguirán siendo, en la práctica, un asunto nacional a pesar de la legislación de la UE.”

Las dificultades se extienden a que “Es difícil encontrar en Europa normas sobre las condiciones de explotación de la información del sector público por parte del sector privado”, a diferencia de EEUU se da una clara “falta de principios claros y coherentes”.

En el libro se muestra una particular atención al Gobierno electrónico (Capítulo 2, La sociedad de la información y el sector público). Se parte de que el gobierno electrónico desarrolla generalmente tres funciones principales: servicios de información para recoger la información ordenada y clasificada que se solicite (como los sitios Web); servicios de comunicación para la interacción entre individuos (particulares o empresas) o grupos de personas (como el correo electrónico o los foros de discusión); servicios de transacción para adquirir productos o servicios en línea o para presentar datos (como formularios públicos o escrutinios). Estos últimos servicios se consideran generalmente como el futuro del gobierno electrónico. Diversas afirmaciones interesantes se encuentran en este capítulo:

“La remodelación de los servicios públicos puede precisar fuertes inversiones de los organismos administrativos a todos los niveles, así como un cambio cultural. No obstante, los resultados lo merecen. El ‘gobierno electrónico’ lleva a un servicio público que trabaja mejor y está más cerca de los ciudadanos.” (&56)

“Un aspecto que se olvida a menudo del gobierno electrónico es su efecto potencial sobre el mercado de la información. Si aplican las nuevas tecnologías y conceptos innovadores, las administraciones públicas a todos los niveles podrán desempeñar un papel predominante en la sociedad de la información.” (&58).

Las nuevas tecnologías pueden facilitar la recogida de información y su difusión. Asimismo puede permitir la difusión interna en la administración de la información de ciudadanos y empresas, evitando que éstos tengan que volver a presentarla.

Las nuevas tecnologías permiten también una mayor integración “servicios integrados”, “tienda integrada”, “ventanilla única”.

Asimismo, las nuevas tecnologías permiten nuevas posibilidades de explotación de la información pública.

Respecto de las condiciones de acceso a la información, la mayor parte de las legislaciones exigen acreditar un interés. De otra parte suelen darse excepciones al derecho general de acceso (interés de Estado, interés de terceros –intimidad, propiedad intelectual, secreto comercial, etc.-, proteger el proceso decisorio –información de “uso interno”, evitar costes o cargas de trabajo desmedidos). El plazo para que la Administración ponga a disposición la información varía mucho entre países o simplemente no existe, también varía el precio exigido.

Respecto de la accesibilidad es necesario considerar a los ciudadanos y las empresas como clientes, “clientes de la información” , por medio del uso de fáciles mecanismos de búsquedas.

Finalmente el libro verde incluye un breve apéndice sobre la situación en cada país. Respecto de España, donde se recuerda que la Ley general de acceso (ley 30/1992) no se aplica a la información electrónica. Es necesario acreditar un interés legal, estudios recientes

"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", en Actas del XVII Congreso de Derecho e informática, Universidad de Comillas, U. Comillas-Instituto de Informática Jurídica, Madrid, 2003,

muestran que el público puede acceder a la información del 34 % de los servicios públicos, no hay política general de comercialización y las tarifas son muy heterogéneas.

En el anexo 3 se resume la política llevada a cabo en EEUU, donde hay una larga experiencia de una política activa de la información del sector público, se han creado servicios de localización de la información pública con miras a garantizar el acceso a la información federal, diversas normas han logrado grandes estímulos para que el sector privado comercialice la información del sector público. La filosofía de la fijación de precios de Estados Unidos consiste en que el sector público sólo debe contemplar el valor añadido como un instrumento para su propia eficacia, y no como un incentivo económico. Asimismo, si el sector privado debe crear productos o servicios viables comercialmente, debe poder darles un valor añadido distinto del del sector público y venderlos a un precio rentable. No existen derechos reservados sobre la información administrativa federal.

El 23 de Octubre de 2001 la Comisión presentó una Comunicación bajo el título eEuropa 2002: la creación de un marco en la UE para la explotación de la información del sector público¹³. En la Comunicación se vuelve a insistir en el enorme peso y potencial económico y también social de la información pública (legal, administrativa, científica, geográfica, meteorológica, sociológica, etc.) y el papel vehicular de la red respecto de la misma. Desde el punto de vista económico se recuerda que el 15-25% de los datos que se requieren para el comercio electrónico proceden del sector público. La situación respecto de los EEUU es de clara inferioridad puesto que prontamente ahí resolvieron las grandes barreras presentes en Europa, ahí se ha generado un mercado a partir de información pública muy importante, basado, en especial, en la libertad de reutilización privada de la misma.

Además, en Europa la diversidad estatal y regional impide la elaboración de un mercado de información paneuropeo, muy importante para las numerosas empresas que operan en más de un Estado de la Unión para los que la información es básica a la hora de planificar sus inversiones (procedimientos administrativos, tráfico, inversión, medioambiente). La búsqueda de información se hace más que difícil, en particular, por las barreras legales y administrativas: diferentes plazos de contestación, rechazo a transmitir la información en formato digital, la necesidad de probar un interés directo de la compañía o ciudadano respecto de la información solicitada (no justificado por las exigencias de privacidad), contratos de exclusiva que aún existen con firmas privadas o incluso el requisito de consultar la información sobre el terreno. Otra barrera importante es el precio exigido por la información, aunque para las compañías grandes no llegue a ser un gran problema, pero la diversidad de precios es un problema.

La propia incertidumbre sobre la posibilidad de reutilizar la información es otro problema, la cuestión es que hay excesivas normas de cada órgano o, simplemente no hay ninguna. De nuevo, la experiencia de los EEUU nos lleva gran ventaja. Falta un fácil conocimiento de cada país sobre la posibilidad de reutilizar la información, falta un standart. De igual modo, la diversidad lingüística hace que el coste de traducción impida una información paneuropea.

Permanecer impasibles ante esto tiene un costo para todo el mercado europeo, por lo que se propone una acción de la Unión Europea.

Esta acción queda basada, de un lado, en la "experimentación y diálogo", conocimiento de experiencias, intercambios de las mejores prácticas, proyectos tecnológicos como los de traducción automatizada, intercambios de información entre administraciones. De otro lado,

13 Disponible en inglés en http://europa.eu.int/information_society/eeurope/news_library/documents/index_en.htm (12/12/2001).

“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”, en Actas del XVII Congreso de Derecho e informática, Universidad de Comillas, U. Comillas-Instituto de Informática Jurídica, Madrid, 2003,

la Comisión propone que las condiciones de reutilización de la información pública se contruyan sobre los siguientes elementos:

Como principio general, el derecho general a reutilizar toda la información del sector público generalmente accesible y que su uso comercial sea posible.

Igualmente se afirma el “fair trading”, por medio de la prohibición de acuerdos de exclusiva de explotación de la información.

Respecto del precio de la información se afirman los siguientes principios: admisión de una compensación para la reutilización de la información (la información no necesariamente gratuita, como en EEUU), pero el precio debe ser transparente. El plazo para la reutilización debe ser razonable respecto del tiempo para acceder a los documentos, las empresas o individuos deben poder solicitar la información en su formato electrónico, por ejemplo, sin que ello suponga una exigencia a la Administración de adaptar su formato. Deben llevarse a cabo estándares de licencias on-line y catálogos de recursos.

Por todo ello, se concluye que una directiva dará una respuesta clara a la internacionalización de la información respecto de los productos de naturaleza pan-europea y para esta información hace falta un mínimo nivel de condiciones en común. La falta de acción en esta área se dejará notar y mucho en los próximos años.

Un Grupo para la Promoción de los Datos público digitales asegurará la coordinación eficiente de los estados miembros, las vinculaciones de las actividades eContent y eGovernment son claras. El grupo se añadirá o formará parte del ya existente Grupo de Trabajo de Gobierno electrónico.

La iniciativa eEurope hasta el presente

La iniciativa eEurope¹⁴ tiene su origen en la Comunicación sobre una iniciativa de la Comisión para el Consejo de Europa especial del Lisboa, 23 y 24 de marzo de 2000 bajo el título “eEurope: Una Sociedad de la información para todos”¹⁵.

Se afirmaba en esta iniciativa que nos encontramos ante el cambio “más significativo desde la revolución industrial” y que el propósito de la Unión es que el cambio sea “cohesivo, no divisor”, que hay que “integrar y no fragmentar”. El primero de los objetivos “dominantes” de la iniciativa es “introducir a cada ciudadano, cada hogar y escuela, cada negocio y la Administración en la era digital on line”.

El gobierno en línea supone el décimo y último capítulo de las acciones. Se parte de que tanto los ciudadanos como las empresas están interesadas en un mejor y más fácil acceso a la información del sector público y de que por medio de la red se puede asegurar plenamente la transparencia exigida por el Tratado de Amsterdam, los éxitos de EEUU deben ser emulados. No se trata sólo de más información, sino de la accesibilidad de la misma. El potencial del Gobierno electrónico está en fomentar el acercamiento de los ciudadanos, el recorte de los gastos burocráticos y de la reglamentación (“red tape”), la creación de puestos de trabajo para los proveedores de servicio y la génesis de un amplio mercado de información europeo. Los objetivos a conseguir en el año 2000 eran –con carácter bastante abierto- lograr el acceso a la información esencial administrativa, ambiental

¹⁴ La página básica de eEurope es http://europa.eu.int/information_society/eeurope/index_en.htm (21/12/2001), y en el marco del gobierno electrónico http://europa.eu.int/information_society/eeurope/action_plan/egov/index_en.htm

¹⁵ Su texto –en inglés- puede consultarse en http://europa.eu.int/information_society/eeurope/news_library/pdf_files/initiative_en.pdf (12/04/2001).

“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”, en Actas del XVII Congreso de Derecho e informática, Universidad de Comillas, U. Comillas-Instituto de Informática Jurídica, Madrid, 2003,

y cultural así como las primeras interacciones básicas con los ciudadanos, de modo que se permita recibir consultas y proposiciones.

El Plan de acción preparado por el Consejo y la Comisión Europea para el Consejo Europeo de Feira (19-20 junio 2000)¹⁶ afirmaba la necesidad de la coordinación y la evaluación comparativa, cuya recogida de datos se considera crucial y se incide en la fecha de 2002 en la que deben alcanzarse todos los objetivos, de lo contrario “será demasiado tarde”. Una de las prioridades básicas señaladas en este Plan es la de fomentar la participación en la cultura electrónica (Objetivo 2, punto C), en este sentido no se duda en afirmar que “el acceso de todos los ciudadanos a las páginas web de las administraciones resulta tan importante como el acceso a los edificios públicos.” También se prioriza la necesidad de “combatir la exclusión de la información” para ello se insiste en la accesibilidad de las páginas del sector público a los ciudadanos con discapacidades. En el marco del objetivo de Contratación electrónica (objetivo 3, punto A) se afirma que “La contratación electrónica está todavía poco extendida en la administración pública”, por lo que hay que “dejar clara la situación legal y reformar el procedimiento” a la par de que “El sector público debe difundir la contratación electrónica” por lo que se marca el objetivo de “aprobar dos Directivas sobre contratación pública con disposiciones que eliminen los obstáculos jurídicos que se oponen a la contratación electrónica” a mediados del 2001¹⁷. Igualmente, se afirma la finalidad de la “creación de mercados electrónicos para la contratación pública” para finales de 2001.

El objetivo 3 B es el de “La administración en línea: acceso electrónico a los servicios públicos”. Se considera en general que “la administración electrónica podría transformar la organización tradicional del sector público y proporcionar unos servicios más rápidos y más sensibles a las necesidades. Asimismo, puede aumentar la eficiencia, rebajar costes, lograr una mayor transparencia y simplificar los trámites administrativos de las empresas y los ciudadanos. El acceso electrónico supondría también una aportación destacada para acelerar la transición a la sociedad de la información estimulando los servicios de Internet más interesantes para los europeos. La tarea que deben acometer las administraciones es adaptarse rápidamente a los nuevos métodos de trabajo y hacer posible nuevas formas innovadoras de trabajo, incluyendo formas de asociación con el sector privado.” “Sin embargo, estas posibilidades no se están explotando. El paso a la interacción electrónica implica cambios considerables en la manera de trabajar de las administraciones, que pueden ser difíciles de gestionar. Además, las diferentes normas sobre acceso que existen en la Unión restringen el desarrollo de servicios paneuropeos.”

Se considera que la eficiencia exige un “replanteamiento de la organización interna y de los intercambios electrónicos entre instituciones” y la misma Administración europea debe ser la primera. Los objetivos que se fijan son los de una Información pública esencial en línea, incluida la información jurídica, administrativa, cultural, medioambiental y sobre tráfico, para finales del 2002; la garantía del “acceso electrónico generalizado a los principales servicios públicos básicos miembros” (2002/2003); “la simplificación de procedimientos administrativos en línea para empresas” a finales de 2002, “el fomento de la utilización de programas de fuentes abiertas y el intercambio de experiencias” (2001), “fomento de la firma electrónica en el sector público” (finales de 2001).

¹⁶ Disponible, en castellano en http://europa.eu.int/information_society/eeurope/action_plan/pdf/actionplan_es.pdf (12/04/2001).

¹⁷ A este respecto hay que tener en cuenta la Directiva 2001/78/CE de la Comisión, de 13 de septiembre de 2001 que modifica diversos anexos de Directivas previas sobre la materia (Directiva 93/36/CEE, Directiva 93/37/CEE, Directiva 92/50/CEE, Directiva 97/52/CE, Directiva 93/38/CEE).

“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”, en Actas del XVII Congreso de Derecho e informática, Universidad de Comillas, U. Comillas-Instituto de Informática Jurídica, Madrid, 2003,

De forma más detallada, en la 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 2001¹⁸, se afirmaba que los avances generales eran ya muy considerables (casi un tercio de hogares conectados a la red, dos tercios con teléfono móvil y la mitad emplean los ordenadores en sus trabajos). Se incide particularmente en la labor en el Gobierno electrónico tanto de los Estados miembros como de los que van a acceder. En concreto, en el apartado relativo al Gobierno electrónico (3.6) se afirma que las administraciones deben desarrollar servicios basados en internet para mejorar el acceso y accesibilidad a la información, usar la red para mejorar la transparencia y conseguir vincular a los ciudadanos y las empresas en el proceso de decisión en un nuevo “estilo interactivo”, el uso de fuentes abiertas de las aplicaciones y establecer mercados electrónicos de adquisiciones.

En el anexo se establece una lista común de servicios públicos básicos, 12 para ciudadanos y 8 para las empresas, los mismos deben llevarse a la red siguiendo un sistema de cuatro fases: puesta en red de información, interacción en un sentido; interacción en dos sentidos y, por último, completas transacciones en línea incluyendo envío y pago.

Estos servicios básicos para los ciudadanos son:

1. Impuesto sobre la renta: declaración, notificación de la liquidación.
2. Servicios de búsqueda de empleo por las oficinas de empleo.
3. Cotizaciones a la seguridad social (3 de los 4 siguientes): Subsidio de desempleo, Complementos familiares, Gastos médicos (reembolso o pago directo), Becas a estudiantes.
4. Documentos personales (pasaporte y permiso de conducción).
5. Matriculación de automóviles (automóviles nuevos, usados e importados).
6. Solicitud de licencia de construcción.
7. Denuncias ante la policía (por ejemplo en casos de robo).
8. Bibliotecas públicas (acceso a catálogos, herramientas de búsqueda...).
9. Certificados (nacimiento, matrimonio...): solicitud y entrega.
10. Matrículas en centros de enseñanza superior/universidades.
11. Declaración de traslado (cambio de dirección).
12. Servicios sanitarios (por ejemplo, asesoramiento interactivo sobre los servicios ofrecidos en diferentes hospitales, citas en hospitales...).

Los servicios públicos a las empresas son

1. Cotizaciones sociales de los empleados.
2. Impuesto de sociedades: declaración y notificación.
3. IVA: declaración y notificación
4. Registro de empresas.
5. Presentación de datos a servicios de estadísticas.
6. Declaraciones de aduanas.
7. Permisos relacionados con el medio ambiente (incluidos informes).
8. Contratación pública.

También, puede hacerse una referencia a la Conferencia llevada a cabo los días 13-14 de junio de 2001 en Sanhamn (Suecia) bajo el título “Egobierno en el servicio de los ciudadanos y empresas europeos- lo que se requiere a nivel europeo”¹⁹. En la misma, altos funcionarios de veintiocho países europeos llevaron a cabo una serie de recomendaciones

¹⁸ Documento disponible en español en http://europa.eu.int/information_society/eeurope/news_library/pdf_files/impact_es.pdf (7/7/2001).

¹⁹ Sus documentos, en inglés, pueden consultarse en <http://europa.eu.int/ISPO/ida/?http&&ag.idaprog.org/Indis35prod/doc/324> (17/12/2001).

"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", en Actas del XVII Congreso de Derecho e informática, Universidad de Comillas, U. Comillas-Instituto de Informática Jurídica, Madrid, 2003,

para el desarrollo de los gobiernos en línea y la democracia electrónica. Las conclusiones generales fueron las siguientes:

--Las administraciones públicas de Europa necesitan desarrollar una visión común de futuro de los servicios del e-gobierno y su puesta en práctica. Esto se debe basar en responsabilidades descentralizadas con un contorno claro del papeles de los Estados miembros, de la Comisión de las Comunidades Europeas y de otras instituciones.

- Esta visión debe asegurarse de que los ciudadanos y las empresas adquieren confianza en las formas electrónicas del trabajo (privacidad y seguridad).

- Esta visión debe también incluir medidas para asegurar una gran accesibilidad y que los ciudadanos y empresas europeos se involucren en los procesos legislativos.

--La administración pública no puede hacerlo todo, es necesario involucrar al sector privados (sociedades privadas públicas, Cámaras de Comercio, etc.)

- No es sólo una cuestión puramente técnica, los cambios básicos han de ser en el nivel organizativo.

--No hay una solución simple. Es necesaria una aproximación de la Administración por múltiples canales (PC, quioscos, televisión digital, G/M, SMS, WAP, etc.)

A través del programa IDA (intercambio de datos entre administraciones) los Estados miembros y la Comisión de las Comunidades Europeas deben identificar y promover las mejores experiencias para estimular la convergencia entre los países europeos y la comprensión de las necesidades así como el desarrollo de servicios a través de las fronteras. Para facilitar su accesión la conferencia subrayó la importancia de compartir experiencias y la información con los países del candidato del EU.

Por último, los ministros de Administración de los Estados miembros tanto en noviembre de 2000 como de 2001 han emitido sendas declaraciones sobre el gobierno y Administración electrónicos.

En la Resolución de 7 de noviembre de 2000²⁰ se subrayó el interés "primario" y "estratégico" del Plan eEurope y recomienda la adopción de los siguientes indicadores: la existencia de puntos de acceso público a Internet; porcentaje de servicios públicos accesibles en la red; volumen de visitas a información pública y de ésta, a la que permita operaciones en línea; porcentaje de suministros públicos que pueden ser acordados en línea y accesibilidad de webs públicas para discapacitados.

Se afirma en esta Resolución el necesario examen de las nuevas tecnologías dentro de la administración, así como la creación de un foro europeo de e-gobierno con miembros públicos y privados que constituya su base de desarrollo sobre las experiencias. Se estudia también la posible creación de un portal europeo de la Administración.

En la Declaración ministerial aprobada en Bruselas el 29 de noviembre de 2001²¹ se afirmó que los ciudadanos deben ser libres para elegir el canal virtual o real de la Administración que quieren usar. Recordaron que la seguridad es una condición previa para el éxito del Gobierno electrónico, así como el respeto de la privacidad, emplazándose al año 2003 para promover políticas coherentes en este sentido. Los ministros consideran que el

²⁰ Resolución de 7 de noviembre de 2000 en el marco de la octava reunión de ministros de Administración europeos en Strasburgo, el texto de la misma, en inglés, puede consultarse en http://www.fonction-publique.gouv.fr/lactualite/lesgrandsdossiers/europe/Egouvernement_uk.htm#tete (2/4/2001).

²¹ 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 (27/12/2001).

"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", en Actas del XVII Congreso de Derecho e informática, Universidad de Comillas, U. Comillas-Instituto de Informática Jurídica, Madrid, 2003,

gobierno electrónico requiere una reorganización interna en estructuras y trabajo, habilidades y entrenamiento así como en las condiciones de empleo. Asimismo insisten en la importancia de aclarar las condiciones de reutilización de la información pública en razón de su potencial económico, por lo que están de acuerdo en dotar de "urgente atención" a las propuestas de la Comisión. Coinciden también en la fundamental importancia de una plataforma de gobierno electrónico europeo y el Foro y Observatorio.

Una aproximación a la realidad de la efectiva implantación de la Administración electrónica en los Estados de la Unión y en España

A los efectos de un acercamiento a la realidad, resulta particularmente significativo el primer estudio llevado a cabo sobre la efectividad del gobierno electrónico en Europa. Este estudio llevado a cabo por auditorías independientes es de octubre de 2001²².

En este estudio se determinan los logros y su alcance de la iniciativa eEurope respecto de la Administración electrónica en los quince países de la Unión más Islandia y Noruega. En primer término se analizan los veinte servicios esenciales y las cuatro fases de implantación definidos por el plan de acción (en general dotando de un 25% a cada fase que tiene carácter progresivo, a salvo que por su naturaleza o estado de la técnica la culminación de la cuarta fase sea imposible, por lo que la culminación de la tercera se le otorga el 100%).

Se afirma en términos globales que se da un grado de cumplimiento del 45% de los veinte servicios (la media de España queda algo por encima, en el 50%). El grado de alcance es el que sigue en prelación por cumplimiento de objetivos:

En los servicios al ciudadano (con tanto por cien de logros):

- | | |
|------|--|
| 81% | 2. Servicios de búsqueda de empleo por las oficinas de empleo |
| 74 % | 1. Impuesto sobre la renta: declaración, notificación de la liquidación |
| 43 % | 3. Cotizaciones a la seguridad social (3 de los 4 siguientes): Subsidio de desempleo, Complementos familiares, Gastos médicos (reembolso o pago directo), Becas a estudiantes. |
| 40 % | 4. Documentos personales (pasaporte y permiso de conducción) |
| 40 % | 11. Declaración de traslado (cambio de dirección) |
| 38 % | 8. Bibliotecas públicas (acceso a catálogos, herramientas de búsqueda...) |
| 37 % | 10. Matrículas en centros de enseñanza superior/universidades |
| 33 % | 5. Matriculación de automóviles (automóviles nuevos, usados e importados) |
| 31 % | 9. Certificados (nacimiento, matrimonio...): solicitud y entrega |
| 29 % | 7. Denuncias ante la policía (por ejemplo en casos de robo) |
| 27 % | 6. Solicitud de licencia de construcción |
| 7 % | 12. Servicios sanitarios (por ejemplo, asesoramiento interactivo sobre los servicios ofrecidos en diferentes hospitales, citas en hospitales...) |

En los servicios electrónicos a las empresas los logros son:

²² 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. El mismo está disponible en inglés en http://europa.eu.int/information_society/eeurope/egovconf/documents/pdf/eeurope.pdf (12/12/2001).

"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", en Actas del XVII Congreso de Derecho e informática, Universidad de Comillas, U. Comillas-Instituto de Informática Jurídica, Madrid, 2003,

68%	3. IVA: declaración y notificación
62%	2. Impuesto de sociedades: declaración y notificación
58%	4. Registro de empresas
57%	6. Declaraciones de aduanas
56%	5. Presentación de datos a servicios de estadísticas
50%	1. Cotizaciones sociales de los empleados
44%	8. Contratación pública
29%	7. Permisos relacionados con el medio ambiente (incluidos informes)

De otra parte, se afirma que se los logros de la Administración electrónica se han inclinado hacia la empresa (53%) más que hacia el ciudadano (40%).

Para realizar el informe se han formado cuatro grupos para el análisis:

-servicios de actividad financiera de empresas y ciudadanos hacia el gobierno (impuestos y contribuciones sociales);

-servicios de registro de datos a resultados de las obligaciones administrativas;

-servicios de *devolución* de servicios del gobierno a ciudadanos y empresas

-permisos y licencias.

El primer grupo es con diferencia el más evolucionado (62%), el de registro queda en la media (44%), el servicio de devolución de servicios queda por debajo de la media (40%), llamando la atención el contraste de la búsqueda de empleo (81%) que compensa las carencias sanitarias (7%) siendo los demás servicios de devolución más compensados; los servicios de permisos y licencias quedan claramente en último lugar con un 33%.

De los resultados se concluye que el desarrollo del eGobierno requiere de una buena coordinación, que da resultados a corto plazo y que los procedimientos administrativos complejos requieren reorganizaciones internas importantes, más a largo plazo. Así, resulta más sencilla la prestación de los servicios en línea que se hacen depender de una Administración de más fácil coordinación, como puede ser la central, a diferencia de la coordinación entre administraciones locales o regionales. Se propone que los proveedores locales de servicios puedan aprovecharse de iniciativas centrales simplemente ofreciendo un link en sus webs, mejor que una reorganización de muchos de estos procedimientos coordinados. También se afirma que a largo plazo es necesario simplificar las transacciones complejas en procedimientos simples.

Finalmente, se insiste en que el concepto de eGovernment debe enfocarse de forma muy próxima a la modernización del gobierno (reinventing government) y, en especial, en el marco de la orientación al servicio del ciudadano como cliente de una prestación de servicio administrativa.

Por cuanto a la situación de España, según los datos anexos (no establecidos por país) se deriva que nos situamos algo por encima de la media de los diecisiete países en la prestación de los servicios básicos. Así, si la media europea es del 45% la española es de un 50%.

Los resultados (aproximados, no figura el dato numérico, sino en barras) para España del logro de los servicios electrónicos esenciales son los que a continuación se derivan (con indicación del tanto por cien de logros y, a continuación la posición entre los diecisiete países.

Respecto de los servicios a los ciudadanos:

100%,	1º	7. Denuncias ante la policía (por ejemplo en casos de robo)
100%	8º	1. Impuesto sobre la renta: declaración, notificación de la liquidación

"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", en Actas del XVII Congreso de Derecho e informática, Universidad de Comillas, U. Comillas-Instituto de Informática Jurídica, Madrid, 2003,

92%	2º	8. Bibliotecas públicas (acceso a catálogos, herramientas de búsqueda...)
63%	2º	10. Matrículas en centros de enseñanza superior/universidades
55%	15º	2. Servicios de búsqueda de empleo por las oficinas de empleo
42%	7º	3. Cotizaciones a la seguridad social (3 de los 4 siguientes): Subsidio de desempleo, Complementos familiares, Gastos médicos (reembolso o pago directo), Becas a estudiantes.
23%	7º	5. Matriculación de automóviles (automóviles nuevos, usados e importados)
21%	2º	12. Servicios sanitarios (por ejemplo, asesoramiento interactivo sobre los servicios ofrecidos en diferentes hospitales, citas en hospitales...)
17%	15º	4. Documentos personales (pasaporte y permiso de conducción)
1%	16º	6. Solicitud de licencia de construcción
0%	17º	11. Declaración de traslado (cambio de dirección)
0%	15º	9. Certificados (nacimiento, matrimonio...): solicitud y entrega

Respecto de los servicios públicos a las empresas los resultados son:

100%	6º	2. Impuesto de sociedades: declaración y notificación
100%	4º	5. Presentación de datos a servicios de estadísticas
100%	8º	3. IVA: declaración y notificación
100%	6º	6. Declaraciones de aduanas
25%	13º	1. Cotizaciones sociales de los empleados
22%	16º	4. Registro de empresas
13%	14º	7. Permisos relacionados con el medio ambiente (incluidos informes)
23%	13º	8. Contratación pública

INFO XXI, La Sociedad de la Inform@ción para todos, primera fase, enero 2000

INFO XXI, *La Sociedad de la Inform@ción para todos*, primera fase, enero 2000

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 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. El plan, bastante extenso aunque con un carácter excesivamente flexible, se plasmó en un documento de 123 páginas²³, relativo a la primera fase de actuación en el periodo 2000-2003. Se trata, según se dice de un "conjunto estructurado de programas y medidas de actuación que contribuyan a impulsar eficazmente desde el obierno el desarrollo integral de la Sociedad de la Información en nuestro país. Se dice que "las

²³ Este documento con referencia (DOC.CISI/99/4FIN) curiosamente no está disponible en la web oficial del Plan (www.info21.es o www.infoxi.es), al momento de cerrar estas páginas está alojado en www.empleasexpe.com/documentacion/documentos/29.pdf y www.retonet.com/contents/C_retonet/downloads/xxi/eesi.pdf (23/12/2001).

“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”, en Actas del XVII Congreso de Derecho e informática, Universidad de Comillas, U. Comillas-Instituto de Informática Jurídica, Madrid, 2003,

Administraciones Públicas deben asumir el liderazgo que les corresponde para asegurar que esta “revolución social” nos lleve a una Sociedad más justa, más culta y más rica.”(pág. 4).

La potenciación de la Administración electrónica es una de las tres grandes líneas del plan, junto con el impulso del sector de las Telecomunicaciones y las Tecnologías de la Información, completando la liberalización y favoreciendo la competencia y el acceso de todos a la Sociedad de la Información.

El Plan incluye más de 300 acciones, propuestas por los distintos Departamentos ministeriales, para su ejecución entre el año 2001 y el 2003. Se pueden distinguir dos categorías diferentes: acciones con objetivos y necesidades de financiación perfectamente definidas y con dotaciones consignadas en los presupuestos aprobados (de las que 21 acciones corresponden a acciones emblemáticas, con una especial trascendencia social, sobre las que luego se profundiza) y otros proyectos de acción, cuya ejecución está prevista para el período considerado, pero que se encuentran en distintos grados de concreción.

De los cuatro Grupos de Trabajo creados uno de ellos es el de Administración (el resto son: Formación, Servicios y Contenidos). Asimismo hay un Grupo de Seguimiento, formado por un representante de cada uno de los Órganos responsables de la ejecución de las acciones previstas en el Plan.

Al objeto de los diferentes fines se explica la integración de esfuerzos por medio de la elaboración de una Iniciativa Estratégica de la Sociedad de la información a través de la Comisión Interministerial de la Sociedad de la Información y de las Nuevas Tecnologías (CISI) creada por Real Decreto 1289/1999 de 23 de julio de 1999.

En el documento que contiene el Plan se analizan las premisas, objetivos, el papel que corresponde a la Administración, los recursos, etc. Asimismo se definen los denominados “factores de éxito” (infraestructuras y redes, marco legal, compromiso y sensibilización de la opinión pública).

En el plan se señala cuál es “El papel de la Administración del Estado”. (pág 7), el “papel regulatorio para evitar que las fuerzas del mercado resulten en situaciones de desigualdad social o territorial. Por otra parte, la Administración debe garantizar el marco adecuado para estimular las inversiones en nuevas tecnologías, la creación de nuevas empresas y la adquisición de los conocimientos necesarios.”

En el ámbito de la modernización se destacan avances significativos como la presentación de la declaración de IRPF por la red, la disponibilidad de algunos servicios de telemedicina o la utilización de medios electrónicos en la gestión de altas y bajas en la Seguridad Social.

En el punto 4 relativo a los objetivos estratégicos de la iniciativa (págs. 13 y ss.) destaca el apartado octavo del mismo, relativo a “Una Administración transparente y centrada en el ciudadano. La misma ha de tener la información pública fácilmente accesible y trámites administrativos más cómodos” (pág. 16). También se afirma la voluntad de “difundir de manera eficaz la información pública” y de permitir al ciudadano el acceso “instantáneo a las unidades de la Administración responsables de sus asuntos, sin necesidad de desplazarse ni de ajustarse a horarios fijos, lo cual puede transformar radicalmente las zonas rurales al llevar los servicios de la Administración a los domicilios de sus habitantes.” (pág. 16) Asimismo, se subraya la potencialidad de la red para la “participación ciudadana en las decisiones acerca de asuntos públicos que les afectan”, al recoger opiniones y comentarios de los ciudadanos en la toma de decisiones políticas.

La metodología del plan (págs. 23 y ss.) se establece sobre la base de grupos de trabajo interministeriales a fin de detectar y analizar las acciones concretas teniendo en cuenta el Foro de la Sociedad de la información.

Las “líneas maestras” (pág. 24) son siete: énfasis en la educación y en la formación, creación de empleo, incremento de la innovación, aumento de la eficacia de ciudadanos,

“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”, en Actas del XVII Congreso de Derecho e informática, Universidad de Comillas, U. Comillas-Instituto de Informática Jurídica, Madrid, 2003,

Administración y empresas; cohesión social; mejora de la calidad de vida de los ciudadanos; proyección exterior de España. Y los llamados “factores de éxito” cuatro: capacidad adecuada de las infraestructuras; marco legal propicio; participación activa del sector privado y sensibilización de la opinión pública.

Tras esta fijación de factores y líneas, se abordan los programas y las propuestas, según se dice han surgido dentro de los grupos de trabajo o en entrevistas con los representantes de la Administración. Su aprobación definitiva depende de la Comisión Interministerial de la Sociedad de la Información.

Respecto de los recursos financieros (pág. 27) son –en millones de euros- un total 2.524, distribuidos en 823.3 para el año 2000, 857.5 para el año 2001 y 843.9 para el 2002. Los ministerios de fomento e industria y energía son los que suman más del 80% de los recursos presupuestados.

Uno de los factores es el de propiciar un marco legal propicio (pág. 41 y ss.): liberalización del sector, condiciones de seguridad y privacidad especialmente necesarias para el comercio electrónico. También se hace referencia a la firma electrónica, regulada por Real Decreto-Ley 14/1999. Desde el punto de vista económico se afirma el necesario estudio de la nueva fiscalidad para la sociedad de la información, la regulación de los medios de pago. Desde el punto de vista técnico se aborda la firma electrónica y su necesario desarrollo así como la inclusión de internet dentro del servicio universal de telecomunicaciones “lo que permitirá asegurar su disponibilidad para todos los usuarios en condiciones de precio asequible con independencia de su localización geográfica.” (pág. 47). En tercer lugar se aborda el “marco social” en el que se imbrica el objetivo de la protección de los derechos de las personas y la de ésta como consumidor, o como teletrabajador. Por ello se sitúan como acciones prioritarias las encaminadas a la protección del consumidor en la contratación, el comercio electrónico, la firma electrónica, proyecto ventanilla única II o el arbitraje de consumo.

Es la “línea maestra” cuarta, “incremento de la eficacia”, págs. 87 y ss. la que más directamente aborda la cuestión del gobierno electrónico, al hacer referencia a la red integrada de servicios para la Administración. Se afirma que “existe todavía un gran potencial para mejorar su eficacia mediante nuevas aplicaciones de estas tecnologías.” (pág. 88). Los objetivos son la provisión de estructura y procedimientos adecuados sin merma de la seguridad y confidencialidad, buscando la comodidad para el ciudadano (pág. 90) y, con carácter secundario, convertir a la Administración en un “usuario ejemplar” y “motor” de la Sociedad de la información.

Para ello se considera prioritario que todos los organismos estén interconectados mediante una red de servicios integradas. Las acciones básicas son: la de una intranet administrativa, la optimización del uso de la red integrada y los instrumentos de seguridad de las redes (proyecto CERES) y la firma electrónica.

Igualmente, se considera relevante la “Automatización y Racionalización de Procedimientos Administrativos”, procedimientos a través de Internet totalmente automatizados, posibilidad en algunos organismos de llevar a cabo todos los trámites (como la Oficina Española de Patentes y Marcas), la instauración de una “Guía de procedimientos, prestaciones y servicios” de la Administración con posibilidad de imprimir formularios o de leer tarjetas digitales o magnéticas, a la cual se podrá acceder desde el propio domicilio o desde puntos de atención al ciudadano.

La línea maestra quinta, “cohesión social”, incluye como primer programa el “Acercamiento de la Administración a la sociedad civil” (págs. 105). Ello implica los siguientes procesos: “Simplificación de los procedimientos administrativos, instauración de la ventanilla única, para que, mediante la cooperación interadministrativa, las empresas y ciudadanos

“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”, en Actas del XVII Congreso de Derecho e informática, Universidad de Comillas, U. Comillas-Instituto de Informática Jurídica, Madrid, 2003,

puedan acceder a cualquier instancia Administrativa y apertura de la Administración al ciudadano permitiendo el acceso mediante las redes de la Sociedad de la Información.”

Para ello se afirma la necesidad de un acceso sencillo, con el portal único, la ventanilla única en lugares accesibles, lo que incluye Oficina Única de Registro, los Centros de Información y Tramitación, lugares de acceso para la constitución de empresas, etc. Una mayor relación con las empresas mediante sistemas electrónicos de licitación y suministro de obras, bienes y servicios. Y una mayor eficacia con la racionalización de procesos y tramitación automática de procedimientos administrativos. También se afirma el impulso de las relaciones a distancia dentro de la propia Administración y de ésta con la sociedad civil a través de sistemas telemáticos, tales como los instaurados por la Agencia Tributaria y el Ministerio de Hacienda en temas tributarios, o la Seguridad Social. Igualmente se persigue evitar que la Administración exija a ciudadanos y empresas la obtención y presentación de documentos que ya obran en poder de la AGE.

Como contenidos adicionales se apuesta por el refinamiento de los procedimientos de búsqueda de los contenidos de información pública; los sistemas de mejor acceso a centros de información administrativa, con oficinas de información y puntos de atención al ciudadano.

Fuera ya del documento básico del plan, cabe mencionar que en el marco del Ministerio de Administración Pública se incluyen las acciones de Portal único, formularios administrativos por internet, Ventanilla Única Empresarial, Intranet administrativa, PISTA Ventanilla Única I y II, y el Proyecto SÍLICE de Licitación electrónica. Sin perjuicio de ello, cabe destacar cuáles son, entre las veintiuna acciones punteras, las relativas a la Administración electrónica²⁴.

De las veintiuna acciones las que integran el Plan Info XXI, diez se enmarcan en la Administración electrónica (acciones 7 a 16), a saber: Portal Único de las Administraciones; El DNI electrónico: la identidad digital; Seguridad electrónica: Proyecto CERES; Declaraciones y pago de impuestos por Internet; La Seguridad Social en la Red; Registro Civil electrónico; Derecho de petición por Internet; Plan Director de Sistemas de Información de Defensa; Salud en la Red; Identificación y control del ganado.

El portal único de las Administraciones (acción 7ª) tiene por finalidad “Facilitar el acceso a la información de las Administraciones Públicas (ayudas, oposiciones...) y ampliar paulatinamente el número de gestiones en línea, con la posibilidad de seguimiento de los expedientes por los ciudadanos).

Otra de las acciones significativas es la octava, el DNI electrónico (MCYT): la identidad digital. Con ello se pretende facilitar una identidad digital a todos los ciudadanos de modo que el Documento Nacional de Identidad sirva para identificarles tanto en el mundo físico como el virtual.

La novena acción, también a cargo del MCYT es la relativa a la Seguridad electrónica: Proyecto CERES, con la finalidad de “Ofrecer seguridad, validez y eficacia en las comunicaciones de la Administración General del Estado y de los organismos públicos con el ciudadano, y entre sí, a través de técnicas, informáticas y telemáticas (certificaciones electrónicas) Economía”. Están relacionados los programas del Sistema de acreditación de prestadores y de certificación de productos de firma electrónica una Red de alerta temprana anti-virus y Campañas para fomentar la seguridad y confianza en la red (Ministerio de Ciencia y Tecnología).

De la décima acción es responsable el Ministerio de Hacienda, ésta es la relativa a las Declaraciones y pago de impuestos por Internet, a fin de “Extender la posibilidad de

²⁴ Se sigue la documentación disponible en www.info21.es (12/10/2001).

“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”, en Actas del XVII Congreso de Derecho e informática, Universidad de Comillas, U. Comillas-Instituto de Informática Jurídica, Madrid, 2003,

presentar y pagar por Internet la práctica totalidad de declaraciones e impuestos: Renta, IVA, Retenciones y declaraciones Informativas”.

La acción undécima viene referida a la Seguridad Social en la Red (por parte del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales), con el objeto de la “puesta en marcha de Nuevos Servicios Interactivos de la Tesorería General de la Seguridad Social (consultas sobre la vida laboral, cambio de domicilio, consulta sobre cotizaciones realizadas, etc.)”. Incluye el programa básico del Sistema RED (envío de los documentos de Cotización y Afiliación en línea (Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales).

La acción 12ª, de Registro Civil electrónico, queda a cargo del Ministerio de Justicia con el propósito de la “Informatización y puesta en red de los Registros Civiles: admisión de certificados de otros Registros y tramitación centralizada de expedientes por Internet, Videoconferencias para declaraciones; sistema avanzado de información para órganos judiciales y fiscalías y la digitalización de documentos judiciales”.

Desde la Presidencia del Gobierno se impulsa la acción 13ª, el Derecho de petición por Internet, esto es, posibilitar la tramitación por Internet de peticiones de los ciudadanos con garantía de confidencialidad y la consulta y seguimiento por el propio interesado. Incluye la lamoncloa.es, la Sala de Prensa Virtual de La Moncloa, y la “Línea directa” con el ciudadano.

Los ministerios de Defensa y Asuntos Exteriores son los implicados en el Plan Director de Sistemas de Información de Defensa (acción 14ª), por el que se pretende impulsar y coordinar el uso de las nuevas tecnologías en la gestión interna y en la relación con los miembros de las Fuerzas Armadas y los ciudadanos (pruebas de admisión, prestaciones, etc.).

El Ministerio de Sanidad y Consumo queda implicado en la acción 15ª de Salud en la Red a través de la cual se ambiciona facilitar información sanitaria mediante servicios interactivos multicanal (Internet, centros de atención telefónica, mensajes cortos, etc.) adaptada y personalizada a ciudadanos y profesionales

Por último, el Ministerio de Agricultura pretende implantar la identificación y control del ganado en la acción 16ª del Plan, a fin de generar un sistema de identificación del ganado que permita controlar desplazamientos entre Comunidades Autónomas, así como establecer una red de epidemio-vigilancia. Esta acción incluye el Proyecto TIERRA, para la gestión de subvenciones a través de Internet

Mecanismos de armonización normativa de la sociedad de la información en Europa

La Directiva 98/34/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 22 de junio de 1998

La Directiva 98/34/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 22 de junio de 1998, establece un procedimiento de información en materia de normas y reglamentaciones técnicas y (a raíz de la Directiva 98/48/CE, de 20 de julio de 1998) de normas que se apliquen a los servicios de la sociedad de la información.

En virtud de este sistema cada organismo nacional informará a la Comisión y a los demás Estados miembros de sus proyectos de normas o modificaciones de normas existentes. La Comisión podrá pedir que le sean comunicados asimismo los programas nacionales de normalización, que también serán puestos a disposición de los demás Estados miembros.

Comisión y los demás organismos de normalización podrán formular observaciones sobre los proyectos de normas. En este caso, serán informados del curso dado a las mismas. Además, los organismos nacionales de normalización tendrán la posibilidad de participar en los trabajos de normalización de los demás Estados miembros. (El

“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”, en Actas del XVII Congreso de Derecho e informática, Universidad de Comillas, U. Comillas-Instituto de Informática Jurídica, Madrid, 2003,

procedimiento de información no se aplicará a los proyectos de normas nacionales que constituyan la transposición a la normativa nacional de una norma internacional o europea).

La Directiva 98/48/CE amplía el ámbito de aplicación de los procedimientos de información mencionados anteriormente a los servicios de la sociedad de la información, es decir, a los servicios prestados remunerados, por vía electrónica y previa solicitud individual de un destinatario de los servicios. Quedan excluidos los servicios de radiodifusión sonora y de radiodifusión televisiva cubiertos por la Directiva 89/552/CEE

Convenio sobre información y cooperación jurídica relativo a los servicios de la sociedad de la información elaborado en el marco del Consejo de Europa, de 4 de octubre de 2001

El 4 de octubre de 2001 se ha puesto a la firma el Convenio sobre información y cooperación jurídica relativo a los servicios de la sociedad de la información elaborado en el marco del Consejo de Europa. El mismo tiene por finalidad centralizar la información relativa a los procesos legislativos en materia de Sociedad de la información de modo que sea posible por el resto de las partes conocerlos y sugerir cambios antes de la aprobación definitiva²⁵.

Se trata de una iniciativa que tiene en cuenta “el desarrollo continuado de la tecnología de información y de comunicación y de las iniciativas nacionales numerosas y de su impacto en un nivel europeo e internacional” (Preámbulo) y pretende emular el sistema establecido por la Directiva 98/48/CE para el intercambio de los textos de los borradores o anteproyectos domésticos referentes a “sociedad de información”, la finalidad no es otra que mantener una cierta armonización en los progresos legislativos paneuropeos.

En virtud de su texto, las partes se obligan a intercambiar los borradores legislativos – por medios electrónicos a ser posible- de las regulaciones relativas a los servicios de la sociedad de la información (cualquier servicio, proporcionado normalmente bajo precio, a distancia, por medios electrónicos y en respuesta a una petición individual de un receptor de servicios).

Cada parte elige una autoridad que debe llevar a cabo esta transmisión de textos al Secretario General del Consejo de Europa. El envío debe realizarse en un momento en el que sea posible los cambios de la normativa, acompañado de un pequeño resumen en inglés o francés. El Secretario General los remitirá a las demás partes. De este modo, cada parte podrá enviar sus observaciones y las partes se comprometen a “esforzarse para tomarlas en cuenta lo más posible al preparar la regulación” (art. 4. 4º). Caben excepciones de urgencia y en razón de la protección de diversos bienes jurídicos (salud, protección seguridad y orden público, medio ambiente, menores, así como en protección del sistema financiero).

La regulación definitiva también debe comunicarse a Secretario General, que las difundirá y llevará a término una sola base de datos en el Consejo.

²⁵ A su texto puede accederse, en inglés, en <http://conventions.coe.int/Treaty/EN/Treaties/Html/180.htm> (20/12/2001)