



PRINCIPIOS DE UNA LEY DE ADMINISTRACIÓN ELECTRÓNICA.

RAZONES Y PRINCIPIOS DE UNA LEY DE ADMINISTRACIÓN ELECTRÓNICA.	2
INTRODUCCIÓN. UNA ADMINISTRACIÓN MODERNA ACCESIBLE AL CIUDADANO.	2
LAS COMPETENCIAS DEL ESTADO PARA APROBAR UNA LEY DE ADMINISTRACION ELECTRÓNICA.	7
LAS MÚLTIPLES VERTIENTES DERIVADAS DEL RECONOCIMIENTO DEL DERECHO DE LOS CIUDADANOS A COMUNICARSE ELECTRÓNICAMENTE CON LA ADMINISTRACIÓN.	11
LAS PREVISIONES COMUNITARIAS SOBRE LA SOCIEDAD DE LA INFORMACIÓN.	18



RAZONES Y PRINCIPIOS DE UNA LEY DE ADMINISTRACIÓN ELECTRÓNICA.

INTRODUCCIÓN. UNA ADMINISTRACIÓN MODERNA ACCESIBLE AL CIUDADANO.

El mejor servicio al ciudadano constituye la razón de las reformas que tras la aprobación de la Constitución se han ido realizando en España para configurar una Administración moderna que haga del principio de eficacia y eficiencia su eje vertebrador siempre con la mira puesta en los ciudadanos. Ese servicio constituye también la principal razón de ser del proyecto de Ley de Administración electrónica.

En efecto la descentralización política del Estado no se agotó en su primer y más inmediato designio de organizar políticamente España de una forma muy diferente al Estado unitario, sino que ha sido ocasión para que la mayor proximidad democrática de los nuevos poderes autonómicos se tradujesen también en una mayor proximidad de las Administraciones de ellos dependientes respecto del ciudadano.

En la misma línea se mueve el reconocimiento constitucional de la autonomía local.

No obstante esa mayor proximidad al ciudadano de la Administración derivada de la descentralización autonómica y local no ha acabado de superar la barrera que sigue distanciando todavía al ciudadano de la Administración, de cualquier administración, incluida la del Estado, y que, muchas veces, no es otra que la barrera que levanta el tiempo y el espacio.

El tiempo que hay que dedicar a la relación con aquella para la realización de muchos trámites de la vida diaria que empiezan a veces por la necesidad de una primera información que exige un desplazamiento inicial, más los sucesivos desplazamientos y tiempo que se dedica a posteriores trámites a hacer con la



Administración para las actividades más elementales. Esas primeras barreras potencian, en ocasiones, otras que tienen que ver con que la posición servicial de las Administraciones públicas no se puede cumplir siempre atendiendo cualquier cosa que pida un ciudadano, puesto que puede estar en contradicción con los intereses de la mayoría de los demás ciudadanos, con los intereses generales representados por las leyes. Pero en esos casos – en que los intereses generales no coinciden con los intereses individuales - la relación con el ciudadano debe ser, también, lo más rápida y clara posible sin pérdidas de tiempo innecesarias.

En todo caso esas primeras barreras en las relaciones con la Administración – la distancia a la que hay que desplazarse y el tiempo que es preciso dedicar - hoy día no tienen razón de ser. Las tecnologías de la información hacen posible acercar la Administración hasta la sala de estar de los ciudadanos o hasta las oficinas y despachos de las empresas y profesionales. Les permiten relacionarse con ella sin colas ni esperas. E incluso recibir servicios e informaciones ajenos a actividades de intervención administrativa o autorización; informaciones y servicios no relacionados con actuaciones limitadoras, sino al contrario ampliadoras de sus posibilidades. En esas condiciones permiten también a los ciudadanos ver a la Administración como una entidad a su servicio y no como una burocracia pesada que empieza por exigir siempre, para empezar, el sacrificio del tiempo y desplazamiento que impone el espacio que separa el domicilio de los ciudadanos y empresas de las oficinas públicas. Pero, además de eso, facilita el acceso a los servicios públicos a aquellas personas que antes tenían grandes dificultades para llegar a las oficinas públicas, por motivos de localización geográfica, de condiciones físicas de movilidad u otros condicionantes, que ahora se pueden superar por el uso de estos servicios desde sus hogares u oficinas a través del ordenador u otros medios electrónicos. Se da así un paso para la plena integración de estas personas a la vida pública, social, laboral y cultural.

De ello se percató la Ley 30/1992 de 26 de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (LRJAP-PC),



que en su primera versión recogió ya en su artículo 45 el impulso al empleo y aplicación de las técnicas y medios electrónicos, informáticos y telemáticos, por la Administración para el desarrollo de su actividad y el ejercicio de sus competencias y que permitió a los ciudadanos relacionarse con las Administraciones cuando fuese compatible con los “medios técnicos de que dispongan”.

Esa previsión junto con la de la informatización de registros y archivos del artículo 38 de la misma Ley en su versión originaria y, especialmente, en la redacción que le dio la Ley 24/2001 de 27 de diciembre al permitir el establecimiento de registros telemáticos para la recepción o salida de solicitudes, escritos y comunicaciones por medios telemáticos abría el paso a la utilización de tales medios para relacionarse con la Administración.

Simultáneamente la misma Ley 24/2001 modificó el artículo 59 permitiendo la notificación por medios telemáticos si el interesado hubiera señalado dicho medio como preferente o consentido expresamente.

Toda esta regulación en el ámbito de la Administración del Estado, con sus normas de desarrollo reglamentario, dio lugar a que varios departamentos ministeriales, así como Comunidades Autónomas avanzasen en la posibilidad de hacer posible una Administración electrónica con la que los ciudadanos pudieran relacionarse por medios telemáticos.

Sin embargo el desarrollo de la Administración electrónica – de la e-Administración- es todavía insuficiente. La causa en buena medida se debe a que las previsiones de los artículos 38, 45 y 59 de la LRJAP-PC son facultativas. Es decir, dejan en manos de las propias Administraciones determinar si los ciudadanos van a poder de modo efectivo, o no, relacionarse por medios electrónicos con ellas, según que éstas quieran poner en pie los instrumentos necesarios para esa comunicación con la Administración.

Las avanzadas, pero por otra parte prudentes, previsiones legales, muy validas en 1992 ó en 2001, hoy han quedado desfasadas, ante una realidad en que el grado de



penetración de ordenadores y el número de personas y entidades con acceso en banda ancha a Internet, con las posibilidades abiertas a otras tecnologías y plataformas, no se corresponden ya con los servicios meramente facultativos que la Ley citada permite y estimula a establecer a las Administraciones.

El servicio al ciudadano exige consagrar su derecho a comunicarse con las Administraciones por medios electrónicos. La contrapartida de ese derecho es la obligación de éstas de dotarse de los medios y sistemas electrónicos para que ese derecho pueda ejercerse. Esa ha de ser una de las grandes novedades de la Ley: pasar de la declaración de impulso de los medios electrónicos e informáticos - que se concretan en la práctica en la simple posibilidad de que algunas Administraciones, o algunos de sus órganos, permitan las comunicaciones por medios electrónicos - a que estén obligadas a hacerlo porque la Ley reconoce el derecho de los ciudadanos a relacionarse con las Administraciones públicas por medios electrónicos.

La Ley consagra, por consiguiente, la relación con las Administraciones Públicas por medios electrónicos como un derecho de los ciudadanos y como una obligación correlativa para tales Administraciones. El reconocimiento de tal derecho y su correspondiente obligación se erigen así en el eje central del proyecto de Ley.

Pero en torno a dicho eje es preciso abordar muchas otras cuestiones que contribuyen a definir y concretar el alcance de ese derecho. Así por ejemplo tal derecho se hace efectivo de modo real mediante la imposición a todas las Administraciones públicas, en los términos de la ley, de la obligación de que cada una de ellas ponga a disposición de los ciudadanos al menos un punto de acceso único a través del cual los usuarios puedan, de forma sencilla y accesible para todos:

- Acceder a la información y servicios de su competencia
- Presentar solicitudes y recursos
- Presentar ofertas en los procedimientos de contratación pública



- Realizar el trámite de audiencia cuando proceda
- Efectuar pagos
- Acceder a las notificaciones y comunicaciones que les remita la Administración Pública.

En esos puntos de acceso único de cada Administración (Estatal, Autonómica y local) el ciudadano tiene que poder encontrar con facilidad los medios para dirigirse a las demás Administraciones. Estas colaboran entre sí y sobre todo con los ciudadanos no sólo facilitándoles el acceso a los servicios de cada una, sino el acceso a las demás, por remisión a las direcciones de las mismas, de forma que para el ciudadano cada Administración sea un punto de referencia de servicios totales multi-administración. No se prescinde del punto de vista de cada Administración con sus competencias y las garantías de su ejercicio, sino que se adopta el punto de vista del ciudadano y de su interés en que se le facilite lo que tiene que hacer con independencia de quién sea competente.

También debe encontrar información en dicho punto de acceso único sobre los servicios electrónicos multicanal o que le sean ofrecidos por más de un medio, tecnología o plataforma.

Finalmente ese derecho a relacionarse con las Administraciones Públicas por medios electrónicos tiene también un contenido concreto: que no es sino una manifestación del derecho a relacionarse con la Administración por medios electrónicos: el derecho a conocer por dichos medios cuál es el Estado del expediente en cada momento. La Ley regula el contenido de la información a que los ciudadanos pueden acceder cuando electrónicamente desean saber el estado de los expedientes en que tengan la condición de interesados. Ello exige algún esfuerzo de la Administración, pero sobre todo exige ir adaptando los modos de trabajo hacia una Administración electrónica en plenitud. Si ésta no puede todavía implantarse de una sola vez de modo pleno (al tener que mantener los modos tradicionales en soporte papel puesto que no todos los interesados en un expediente estarán en



condiciones ni desearan siempre que el mismo se tramite electrónicamente en su totalidad), al menos los hábitos de trabajo deben irse construyendo con la idea puesta en que Administración electrónica es una Administración transparente para los interesados, sin perjuicio de garantizar su privacidad; nada ayuda más a ello que tomar conciencia de que cada trámite que haya que realizar todavía en soportes convencionales, debe quedar recogido en un índice electrónico en que se pueda conocer en tiempo real por los ciudadanos el estado y tramite en que se encuentra el expediente.

LAS COMPETENCIAS DEL ESTADO PARA APROBAR UNA LEY DE ADMINISTRACION ELECTRÓNICA.

Un aspecto importante de la Ley lo constituye el avance que supone en el desarrollo de la sociedad de la información. Avance debido tanto al reconocimiento del derecho a relacionarse con la Administración mediante comunicaciones electrónicas, como al establecimiento de principios y requisitos más claros en el desarrollo de la Administración electrónica. Por otra parte el hecho mismo de recoger en una norma con rango de Ley - y de una Ley independiente dedicada precisamente a ese objetivo de regular la Administración electrónica con sus principios, condiciones y requisitos indispensables para un tratamiento común de tal Administración - tiene el indudable valor de poner de relieve la importancia de las nuevas tecnologías en la Administración, substantivando así la Administración electrónica, en lugar de mantener una regulación vicaria y tributaria de un tipo clásico de Administración que en muchos aspectos va a ser superada.

Todo ello suscita, sin embargo, la cuestión de las competencias del Estado en la regulación que se propone. El Estado ya había acometido una primera regulación en la Ley 30/1992 - en los artículos 38, 45 y 59 y disposición adicional segunda - de determinados aspectos de la Administración electrónica que fue completado en las



reformas de 1999 y 2001 – que añadió además la adicional decimoctava-. Los Títulos competenciales son los mismos que lucen en el artículo 149.1.18: “Bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas”, por una parte y “procedimiento administrativo común” por otra.

Adicionalmente podría invocarse el artículo 149.1.1 que atribuye a la competencia estatal la regulación de las condiciones básicas que garanticen la igualdad en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales. No obstante no sería necesario invocar dicho títulos dado que los que presta el artículo 149.1.18 son más específicos.

La regulación estatal, en lo que tiene de básico, ha de dejar margen a los desarrollos autonómicos, pero no puede olvidarse que el objeto de las bases en este caso deben permitir “*en todo caso*” de acuerdo con este número 18 un “tratamiento común” ante ellas.

En esta perspectiva el derecho a relacionarse electrónicamente con todas las Administraciones forma parte de ese tratamiento común que tienen que tener todos los españoles. Por otra parte la competencia estatal no se ciñe sólo a ese tratamiento común, pues como dice la Constitución, ese tratamiento es un mínimo de la regulación estatal (“*en todo caso*”), pero, además, puede abordar la regulación del Estado otros aspectos en los que esté justificado que las previsiones normativas sean comunes. Ese es el caso de la interoperabilidad, las garantías de las comunicaciones electrónicas, los servicios a los que tienen derecho los ciudadanos, la conservación de las comunicaciones electrónicas y los demás temas que se abordaran en la Ley. Por otra parte, nada de lo que se regula impide que las Comunidades autónomas desplieguen sus potestades de desarrollo en lo que no constituye la legislación básica o los principios del procedimiento común.

La regulación estatal se limitó a abrir la posibilidad, como se ha dicho, de establecer relaciones telemáticas con las Administración, pero la hora actual demanda otra regulación que garantice, pero ahora de modo efectivo, un tratamiento común de los ciudadanos antes todas las Administraciones: que garantice, para empezar y sobre



todo, el derecho a establecer relaciones electrónicas con todas las Administraciones públicas. Ese tratamiento común y su alcance es competencia estatal, si bien a las Comunidades Autónomas deberá corresponder modular temporalmente la eficacia del derecho en los casos en que por concurrir determinadas circunstancias objetivas las Comunidades autónomas o determinadas Corporaciones locales no estén en condiciones de asumir las obligaciones que se derivan de tales derechos que se reconocen y en todo caso desarrollar las previsiones básicas de la Ley.

El hecho de que las previsiones inicial de la Ley 30/92 de 26 de noviembre se modifiquen no constituye un obstáculo a la competencia estatal para regular las bases de una materia, puesto que tales bases no quedan petrificadas para siempre una vez que han sido dictadas. Menos aún cuando la modificación responde a las nuevas realidades, exigencias y experiencias que se van poniendo de manifiesto y, entre ellas a la importancia que una regulación clara, precisa y común de los derechos de los ciudadanos implica para estimular la utilización y desarrollo de las tecnologías de la información. En todo caso la regulación básica no puede quedar congelada en una fecha en que las condiciones reales de nuestro país no permitían avanzar probablemente más de lo que se hizo. Hoy, las nuevas circunstancias permiten que el Estado ejerza sus competencias en la materia con objeto de garantizar en todo caso un tratamiento común ante las distintas Administraciones y así puede hacerlo. Como es obvio no se trata de un cambio caprichoso de lo que en 1992, 1999 o 2001 se consideraba básico, sino de que el cambio de circunstancias tecnológicas y sociales exige actualizar el contenido, muy diferente al de 1992, de las competencias básicas del Estado. Estas se le reconocen para exigir “en todo caso” un tratamiento común de los ciudadanos antes las Administraciones públicas. Pues bien ese tratamiento, hoy, exige, por ejemplo, reconocer el derecho de los ciudadanos – y no sólo la posibilidad - de acceder mediante comunicaciones electrónicas a la Administración.

Simultáneamente, los requisitos de autenticidad de tales comunicaciones, recogidos básicamente en la Ley estatal de firma electrónica, exigen algunas modulaciones en función del tipo de servicios al que se accede.



En efecto, el derecho de acceso a las comunicaciones electrónicas con la Administración, comporta también tomar en cuenta el tipo de servicios a los que se accede, puesto que según el servicio de que se trata podrían modularse algunos de los requisitos que se exigen; tal sería el caso de la autenticidad. No tiene que ser necesariamente firmada electrónicamente toda petición de acceso. Sí, sin duda, las que implican peticiones y renunciaciones de derechos y acciones, pero no el acceso a una página de información general o tal vez ni siquiera el acceso al propio expediente para verificar el estado de su tramitación en que podía bastar una contraseña vinculada al usuario.

Todo ello exige regular la eficacia jurídica de las firmas electrónicas, reforzando la estandarización y la interoperabilidad; regular de manera uniforme la firma electrónica de la persona jurídica y de los entes sin personalidad; fijar condiciones generales para la admisión de prestadores de servicio de certificación y evitar el casuismo actual en la autenticación de la actividad administrativa.

Por otra parte hay que tomar en cuenta que la diversidad de servicios comporta un abanico de firmas tanto en lo que hace a los sujetos (organismos dotados de personalidad, órganos administrativos y sus titulares, personas físicas habilitadas designadas por el órgano requirentes para solicitar certificados telemáticos), como en lo que hace a la variedad objetiva de las firmas electrónicas (firmas digitales propiamente dichas, códigos de verificación de diverso tipo generados electrónicamente, claves de acceso, etc.).

La asignación de cada tipo de firma a la actuación de que se trata responde al principio de proporcionalidad en relación con la naturaleza de cada una de tales actuaciones.



LAS MÚLTIPLES VERTIENTES DERIVADAS DEL RECONOCIMIENTO DEL DERECHO DE LOS CIUDADANOS A COMUNICARSE ELECTRÓNICAMENTE CON LA ADMINISTRACIÓN.

El reconocimiento general del derecho de acceder electrónicamente a las Administraciones públicas tiene otras muchas consecuencias a las que hay dar solución y que de forma resumida se enumeran aquí.

Así, en primer lugar, la progresiva utilización de medios electrónicos suscita la cuestión de la privacidad de unos datos que se facilitan en relación con un expediente concreto pero que, archivados de forma electrónica como consecuencia de su propio modo de transmisión, hacen emerger el problema de su uso no en el mismo expediente en el que es evidente, desde luego, pero, sí la eventualidad de su uso por otros servicios o dependencias de la Administración o de cualquier Administración o en otro expediente. Las normas de la Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, de Protección de Datos de Carácter Personal deben bastar, y no se trata de hacer ninguna innovación al respecto, pero sí de establecer previsiones que garanticen la utilización de los datos obtenidos de las comunicaciones electrónicas para el fin preciso para el que han sido remitidos a la Administración.

De otra parte, una de las ventajas de las comunicaciones electrónicas consiste en que muchos documentos presentados ante una Administración o remitidos por ésta pueden ser utilizados en otras actuaciones o servicios sin necesidad de estar presentando repetidamente los mismos documentos. Ello constituye una facilidad para el ciudadano, pero podría constituir un riesgo para su privacidad, si otros órganos o departamentos de la Administración o de otras Administraciones, directamente pudieran buscar toda la documentación correspondiente a dicho ciudadano que obre en las Administraciones públicas a los efectos de verificar si la misma puede resultar pertinente en un expediente concreto y distinto de aquel en el que originariamente obra el documento de que se trate. El principio de especialidad – cada documento está vinculado a un concreto expediente – debe impedir que cada Administración pública, o el conjunto de todas ellas, buceen en los archivos



electrónicos de los demás órganos, o de las demás Administraciones, para analizar todos los documentos correspondientes a un ciudadano para verificar si es pertinente utilizarlo en un expediente distinto del inicial en que obra. Ello no debe estar permitido, pero si es el propio interesado el que solicita la incorporación de un documento o dato ubicado en un expediente y que considera relevante para otro expediente, entonces lo que se hace es facilitar la vida a los ciudadanos excusándoles de presentar documentos que ya obran en alguna de las Administraciones públicas y que pueden ser remitidos electrónicamente de unas a otras, si se cuenta con el consentimiento del interesado.

Las cosas deben suceder en la Administración electrónica, en principio, como sucedían en la Administración convencional, sólo que la Administración electrónica ofrece muchas más posibilidades y facilidades; en cuanto a los riesgos que ello puede plantear, se trata de conjurarlos con medidas adecuadas.

Los interesados en un procedimiento pueden tener acceso al mismo y ver los documentos. Lo mismo debe suceder en un expediente iniciado electrónicamente o tramitado de esta forma. Dicho expediente tendrá la publicidad que deba tener de acuerdo con las leyes, pero ni será posible que la Administración sea utilizada como un fichero de enormes dimensiones en que sea lícito interrogar por el nombre de una persona concreta para ver que resultados se obtienen de todos los datos de la vida de esa persona que tiene que ver con la Administración; ni tampoco se puede prescindir de las enormes ventajas que ofrece la Administración electrónica, adoptando todas las cautelas que exige la Ley. La privacidad defendida por el artículo 18.4 de la Constitución no permite violar los derechos; pero el legislador puede encontrar fórmulas que tengan en cuenta el derecho a la autodeterminación informativa.

Todo eso no es incompatible, por otra parte, con que, en algunos supuestos, el nivel de informatización de los procedimientos pueda permitir el acceso en línea a los interesados para verificar la situación del expediente y los documentos que en el mismo figuren.



En todo caso la progresiva utilización de comunicaciones electrónicas, derivada del reconocimiento del derecho a comunicarse electrónicamente con la Administración, suscita la cuestión no ya de la adaptación de ésta- en material y recursos humanos – a una nueva forma de relacionarse con los ciudadanos, sino también la cuestión, en un segundo momento – aunque en el tiempo casi simultáneo -, de la forma de adaptar sus formas de actuación y tramitación de los expedientes y en general adaptar los procedimientos a la nueva realidad que imponen las nuevas tecnologías.

El hecho de reconocer el derecho de los ciudadanos a comunicarse electrónicamente con la Administración plantea, en primer lugar, la necesidad de definir claramente la “sede” administrativa electrónica con la que se establecen las relaciones, promoviendo un régimen de identificación, autenticación, contenido mínimo, protección jurídica, accesibilidad, disponibilidad y responsabilidad. Exige también abordar la definición a los efectos de la Ley de una serie de términos y conceptos cuyo uso habitual obliga en un contexto de comunicaciones electrónicas a efectuar muchas precisiones. Tal sucede con la definición de expediente electrónico y de documento electrónico; de los registros electrónicos y de las notificaciones electrónicas o del alcance y sistemas de sellados de tiempo.

La consagración de ese derecho de los ciudadanos a comunicarse electrónicamente con la Administración suscita, también, por ejemplo, la cuestión de la forma de utilizar y archivar dichas comunicaciones. Y lo plantea tanto en lo que podría considerarse la formación del expediente o el archivo de oficina – el vinculado a la tramitación de los expediente -, como en lo que se refiere al archivo de los expedientes ya tramitados.

En relación con lo primero hace falta dar respuesta a si los documentos enviados electrónicamente que dan lugar a la iniciación de un expediente – la solicitud de una licencia de apertura, por ejemplo - han de imprimirse en soporte papel para dar curso a los mismos o si, por el contrario, el inicio electrónico determina su posterior tramitación electrónica. En un primer momento concurren muchas razones para que los expedientes se tramiten en soportes convencionales; entre otras, la presencia de



terceros interesados que pueden no querer la tramitación electrónica. En esos caso la iniciación electrónica del expediente no puede garantizarse que de lugar a un expediente tramitado, todo el, de forma electrónica. De ahí que las comunicaciones electrónicas puedan ser utilizadas para crear un escrito convencional que - con reconocimiento, eso sí, de la autenticidad de las petición inicial o de cuantos documentos se hayan remitido electrónicamente – encabece o se incorpore al expediente. Pero, aunque eso sea así, es necesario determinar si las comunicaciones electrónicas se conservan y archivan en todo caso o si se limitan a imprimirse, como se ha dicho, en soporte papel para incorporarlas como documento que inicia un expediente o que se añade a uno ya existente y se destruye la comunicación original.

Las distintas Administraciones podrían optar por distintas soluciones, sin embargo se hace necesario reconocer el derecho de quien se comunica con la Administración de forma electrónica a que se mantenga su comunicación original sin perjuicio de que, si el expediente se decide que continúe por medios convencionales, se guarden las comunicaciones originales haciendo en el expediente de que se trata la debida referencia al archivo en el que se ha guardado la comunicación electrónica, con independencia de que, tales comunicaciones, se incorporen a algún soporte material que quede unido, además, al expediente convencional.

En relación con lo segundo – con los expedientes ya tramitados – es preciso establecer algún organismo capaz de asegurar la accesibilidad y lectura de las comunicaciones electrónicas archivadas de modo que los cambios tecnológicos no hagan imposible la recuperación de tales comunicaciones en un futuro.

La tramitación del expediente de forma íntegramente electrónica no se puede regular ni imponer en este momento con carácter general. Para empezar está la cuestión de la presencia de más de un interesado que puede pretender legítimamente que el expediente se tramite de forma convencional – y en conexión con eso el principio de no discriminación por usar las formas convencionales - lo que determinará que pueda examinar el expediente en soporte convencional con independencia del modo



cómo los documentos han llegado a tal expediente. Por tanto, así como se está en condiciones de reconocer el derecho de cada ciudadano de elegir la forma de comunicarse con la Administración y de elegir el medio electrónico o plataforma que le parece más apropiado para ello de entre las que le ofrezca la Administración, sería prematuro imponer una forma de actuación electrónica a todos los servicios y dependencias de la Administración del Estado y mucho menos a las demás Administraciones, sin perjuicio de que puedan establecerse algunas reglas generales, para el caso de que se establezcan formas de actuación electrónica y de tramitación de determinados tipo de expedientes o para imponer tales formas de actuación electrónica en asuntos que afectan a grandes empresas con capacidad y medios para ello y en determinados tipos de asuntos. O también, desde luego, establecer las previsiones generales que sean garantía de los derechos de los ciudadanos y de un tratamiento igual ante todas las Administraciones en todos esos supuestos.

Todo ello sin perjuicio del derecho ya señalado de conocer electrónicamente el estado de los expedientes por parte de los interesados.

En cualquier caso es necesario regular la validez de los documentos y sus copias y la forma de que el documento electrónico opere con plena validez en modo convencional y, en su caso, la forma en que los documentos convencionales se transformen en documentos electrónicos.

Otra cuestión que es preciso abordar es la de las plataformas que pueden utilizar los ciudadanos o las propias Administraciones para establecer tales comunicaciones electrónicas. El ordenador e Internet, en banda ancha o no, puede ser una vía, pero no es desde luego la única; las comunicaciones vía SMS pueden ser otra forma de actuación que en algunas Administraciones están siendo ya utilizadas. La Televisión Digital Terrenal, por ejemplo, abre también posibilidades con las que hay también que contar. La Ley no puede limitarse a regular el uso de los canales electrónicos disponibles hoy en día, ya que la gran velocidad en el desarrollo de las tecnologías de la información hacen posible la aparición de nuevos instrumentos electrónicos



que pudieran aplicarse para la administración electrónica en muy poco tiempo, siendo necesario generalizar la regulación de estos canales.

La Ley debe partir del principio de neutralidad tecnológica, si bien cada tecnología puede ser apta para una función en razón de sus características y de la fiabilidad y seguridad de sus comunicaciones.

Finalmente es preciso establecer los tipos de servicio que pueden facilitar las Administraciones públicas y las responsabilidades a que debe hacer frente en cada uno de ellos. En el Libro verde sobre la información del sector público¹ se hizo una clasificación de lo que llamaba “servicios del gobierno electrónico” que podrían clasificarse según las tres funciones principales que pueden cumplir y que puede tomarse como referencia para valorar las distintas necesidades y exigencias que cada una puede tener:

-Servicios de información para recoger la información ordenada y clasificada que se solicite (como información publicada en sitios Web).

-Servicios de comunicación para la interacción entre individuos (particulares o empresas) o grupos de personas (como el correo electrónico, los mensajes por sms, o los foros de discusión de ciertos sitios Web).

-Servicios de transacción para adquirir productos o servicios en línea o para presentar datos (como formularios rellenables a través de la web o escrutinios en Internet o por canal móvil).

En el mismo Libro verde en su página 9 se contiene un cuadro que presenta una visión general de los posibles servicios y sus ámbitos de aplicación.

¹ “La información del sector público: un recurso clave para Europa. Libro verde sobre la información del sector público”. COM(1998) 585



Cuadro 1

Tipología de los servicios del gobierno electrónico

	Servicios de información	Servicios de comunicación	Servicios de transacción
Vida cotidiana	Información laboral, doméstica, sobre educación, salud, cultura, transportes, medio ambiente, etc.	– Debates sobre cuestiones de la vida cotidiana – Tablón de anuncios de tipo laboral o doméstico	como reserva de billetes, matriculación en cursos
Administración a distancia	– Direcciones de servicios públicos – Guía de procedimientos administrativos – Registros y bases de datos públicos	Contacto por correo electrónico con funcionarios	Presentación electrónica de formularios
Participación política	– Leyes, documentos parlamentarios, programas políticos, documentos de consulta – Información previa sobre el proceso decisorio	– Debates sobre problemas políticos – Contacto por correo electrónico con políticos	– referendos – elecciones – sondeos

Fuente: Instituto de Evaluación Tecnológica, Academia de Ciencias y Centro de Estudios Sociales de Austria, documento previo «Conferencia sobre la sociedad de la información: acercar la administración a los ciudadanos», noviembre de 1998 (organizada por el Centro para la Innovación Social en nombre del Foro de la Sociedad de la Información; grupo de trabajo 5: administración pública).

Por su parte el GT-6 del foro de Trabajo de la Televisión digital en España ha hecho la siguiente clasificación

- **Servicios informativos:** aquellos servicios de administración que aportan información al usuario pero que no requieren de éste ni identificación ni canal de retorno
- **Servicios interactivos:** aquellos en los que existe un canal de retorno, por el cual el usuario envía peticiones o datos y recibe información exclusiva (no necesariamente confidencial)
- **Servicios transaccionales:** aquellos servicios en los que el usuario debe ser identificado de forma satisfactoria, cuyo grado varía en función del servicio, y éste, además, realiza una acción que tiene plena validez a efectos administrativos².

² En relación con los transaccionales se sostiene que “la identificación del usuario puede realizarse mediante diversas técnicas de complejidad creciente que distan desde la simple introducción de los dígitos del DNI con un PIN de control (de forma similar a las operaciones bancarias realizadas por Internet) hasta la autenticación



Finalmente deben establecerse previsiones sobre la preparación de los empleados públicos para la Administración electrónica, de forma que incluso en los programas de oposiciones se exija ya una cierta preparación o conocimiento sobre el nuevo escenario que se abre.

LAS PREVISIONES COMUNITARIAS SOBRE LA SOCIEDAD DE LA INFORMACIÓN.³

Debe recordarse que el impulso de una Administración electrónica supone también dar respuesta a los compromisos comunitarios y a las iniciativas de e-Europa que desde el 8 de diciembre de 1999⁴ se han puesto en marcha, primero con ocasión de la Comunicación de la Comisión con motivo del Consejo Europeo de Helsinki. Después con la Comunicación de la Comisión con motivo del Consejo Europeo de Lisboa y Santa Maria da Feira⁵ que dan lugar a que en éste último se ponga en marcha de modo concreto tal iniciativa.

Otras actuaciones significativas son el Comunicado de la Comisión Europea "eEuropa 2002: Accesibilidad para los Sitios Web Públicos y su Contenido"⁶; el Plan de Acción eEuropa del Consejo Europeo de Sevilla⁷ o la comunicación de la Comisión "i2010: Una Sociedad de la Información Europea para el crecimiento y el empleo"⁸.

En todas ellas se perseguía como decía la iniciativa de e-Europa:

mediante una tarjeta inteligente personalizada tipo DNI electrónico. A su vez, la tarjeta personalizada puede incorporar mecanismos de firma electrónica con diferentes niveles de seguridad (general, avanzada y reconocida) y por ello de prestaciones crecientes, aunque también involucrando mayor complejidad para su instauración".

³ "eEuropa - Una Sociedad de la Información para todos"

⁴ COM(1999) 687

⁵ Durante el Consejo Europeo de Feira, los estados miembros acordaron el Plan de Acción eEuropa 2002

⁶ [COM(2001) 529] de 25 de septiembre de 2001.

⁷ [COM(2002) 263] de 21 -22 de junio de 2002

⁸ [COM(2005) 229] de 1 de junio de 2005



La iniciativa en favor de una Europa electrónica denominada "eEuropa" es una iniciativa política dirigida a asegurar que las generaciones venideras de la Unión Europea sacan el máximo provecho de los cambios que está produciendo la sociedad de la información. Estos cambios, los más significativos desde la Revolución Industrial, son de enorme trascendencia y de alcance mundial. No se trata solamente de cambios tecnológicos. Se trata de cambios que afectarán a todos y cada uno de nosotros, en todas partes, que permitirán acortar las distancias entre los mundos rural y urbano, crear prosperidad y compartir el conocimiento, por lo que encierran un enorme potencial de enriquecimiento de la vida de todos.

El impulso comunitario a la iniciativa e-Europa, que a partir de 2002 en el Consejo de Sevilla y Barcelona pasan a dar la máxima importancia en el Plan de acción al desarrollo de la Administración electrónica, busca aprovechar todas las posibilidades de las nuevas tecnologías, no sólo por si mismas, sino como un factor determinantes del futuro económico de Europa como una de las Economías más avanzadas. Tras los momentos de recesión económica que se vive en Europa, resulta que se va a confiar en las Administraciones públicas como uno de los motores principales del lanzamiento de las tecnologías de la información, pues son las Administraciones las que, al poder llenar de contenidos la red, estimulan su uso, rompiendo así el círculo vicioso de que si hay pocos contenidos –pocas ventajas para el gran público - no se utiliza la red, y si no se utiliza mucho la red por el gran público son pocos los que se deciden a colocar en ella sus contenidos.

En estos años de vigencia de la iniciativa eEuropa el ámbito de actuación de la administración electrónica ha crecido considerablemente en sucesivas revisiones. En el año 2003 la Comisión publicó una comunicación⁹ sobre el papel de la administración electrónica en el futuro de Europa en la que señala un conjunto de actuaciones tendentes a mejorar la situación existente y a promover la modernización de las administraciones como medio para lograr los objetivos de Lisboa.

⁹ COM (2003) 1038 de 26 de septiembre de 2003, “El papel de la administración electrónica en el futuro de Europa”



En noviembre de 2005, tras la publicación de la comunicación relativa a i2010 se aprobó, en la Cumbre de Manchester, una resolución ministerial, con objetivos concretos para el desarrollo de la administración electrónica en la Unión¹⁰. Esta resolución dio lugar al desarrollo de una Comunicación que recoge el Plan de Acción sobre administración electrónica i2010¹¹, en la que se señala que los éxitos de la administración electrónica son ya claramente visibles en varios países de la UE, estimando en 50.000 millones de euros el ahorro anual en toda la Unión que una implantación generalizada de ella podría generar.

Los grandes pilares de esta comunicación son los siguientes:

- La inclusión social (“ningún ciudadano debe quedarse atrás”)
- La eficacia y la eficiencia contribuyendo de forma significativa a la transparencia, la satisfacción de usuarios, la rendición de cuentas y el aligeramiento de la carga administrativa
- La medición del impacto y los beneficios de la administración electrónica y la comunicación para compartir experiencias.
- La implantación de servicios electrónicos de gran impacto para ciudadanos y empresas especialmente el de la contratación administrativa
- El establecimiento de herramientas claves que permitan a los ciudadanos un acceso autenticado, cómodo, seguro e interoperable de los servicios públicos en toda Europa
- El fortalecimiento de la participación y la adopción de decisiones democráticas (debate y participación efectiva del público en la adopción de decisiones democráticas)

¹⁰

<http://www.egov2005conference.gov.uk/documents/proceedings/pdf/051124declaration.pdf#search=%22%22manchester%22%20ministerial%20conference%22>

¹¹ COM (2006)173, 25/04/2006 Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento europeo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones, “Plan de acción sobre administración electrónica i2010: Acelerar la administración electrónica en Europa en beneficio de todos”



Paralelamente a ello, en febrero de este año, la Comisión hizo pública una comunicación sobre interoperabilidad para los servicios de administración electrónica pan-europeos¹², donde se resalta de nuevo la necesidad de modernizar el sector público europeo y de mejorar la interacción entre los organismos involucrados para mejorar las economías de sus países. En efecto, se señala que el mercado único precisa de administraciones públicas modernas y eficaces que faciliten la movilidad y la interacción sin fallo de los ciudadanos y empresas. “Una administración pública moderna, señala la Comunicación, debe apoyarse en una infraestructura TIC compleja y sobre procedimientos racionales de administración en línea, condición sine qua non, para suministrar servicios poco costosos, transparentes y apropiados necesarios para captar las potencialidades ofrecidas por la Sociedad de la Información”.

En la reunión del Consejo de Ministros europeos de Transporte, Telecomunicaciones y Energía, de 8 y 9 de junio de 2006, debatieron sobre ambas comunicaciones, e hizo públicas una serie de conclusiones¹³ que refrendaban ambas comunicaciones (“e-Government for all europeans”), que recoge en gran medida las aportaciones de la declaración Ministerial de Manchester en Noviembre de 2005 e invita, entre otras cuestiones, a la estado miembros a promover entre otras cosas, asegurar un entorno legal y organizacional adecuado que estimule la creación de servicios electrónicos accesibles, inclusivos, centrados en el usuario. También a poner en marcha medios seguros de identificación electrónica, teniendo en cuenta el principio de reconocimiento mutuo dentro de la U.E. Anima asimismo a la promoción de la interoperabilidad y el uso de estándares abiertos.

En el contexto internacional, también otros organismos se han interesado en la administración electrónica como forma de activar la economía y mejorar el gobierno de los países.

¹² COM(2006) 45 “Interoperability for pan-european e-Government services”

¹³http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/en/trans/89954.pdf#search=%22%22eGovernment%20for%20all%20Europeans%20-%20Council%20conclusions%22%22



La OCDE publicó en 2004 un estudio con un título casi autodescriptivo: “La administración electrónica: Un imperativo”¹⁴, donde resalta los ahorros que la administración electrónica puede generar al permitirles aumentar su eficacia. En dicho estudio, la OCDE establece un decálogo para conseguir una administración electrónica eficaz:

1. Liderazgo y compromiso tanto político como administrativo
2. Integración dentro de una política mas amplia y en objetivos de prestación de servicios. La administración electrónica como medio, no como fin
3. Colaboración entre organismos, desarrollando infraestructuras compartidas y creando marcos de interoperabilidad
4. Financiación, considerando el gasto TIC como una inversión. Aconseja un marco de financiación central.
5. Acceso para todos. Inclusión
6. Elección por parte del usuario de la forma de relacionarse con la Administración
7. Implicación ciudadana con procesos de calidad e involucración de los ciudadanos en el proceso político.
8. Privacidad. Protección de la misma
9. Responsabilidad, estableciendo quienes son los responsables de los proyectos e iniciativas compartidas
10. Control y evaluación de la demanda, de los costes y de los beneficios esperados y obtenidos.

El Consejo de Europa, desde una perspectiva más social, también está analizando la administración electrónica como un motor de desarrollo. En diciembre de 2004 el

¹⁴ THE E-GOVERNMENT IMPERATIVE – ISBN 92-64-10117-9 – © OECD 2003
[http://webdomino1.oecd.org/COMNET/PUM/egovproweb.nsf/viewHtml/index/\\$FILE/E-Government%20Imperative%20Final\(\).pdf](http://webdomino1.oecd.org/COMNET/PUM/egovproweb.nsf/viewHtml/index/$FILE/E-Government%20Imperative%20Final().pdf)



Comité de Ministros adoptó una recomendación¹⁵ donde se señala que la administración electrónica no son asuntos meramente técnicos, sino de gobernanza democrática.

En el plano nacional y, sobre todo, internacional, existe coincidencia en señalar la utilización de estas tecnologías como un reto importante, al confiar que las posibilidades que ofrecen permiten afrontar una gran parte de los retos que tiene planteados la Administración pública en el siglo XXI, la atención a la globalización y a las necesidades especiales de unas sociedades cada vez más complejas, las demandas de mayor eficacia y eficiencia, con los mismos e incluso con menos recursos, la implantación de la cultura de la calidad, etc.

En este contexto una ley de la Administración electrónica se justifica en la creación de un marco jurídico que facilite la extensión y utilización de estas tecnologías. Y el principal reto que la implantación de las TIC en la sociedad en general y en la Administración en particular es la generación de confianza suficiente que elimine o minimice los riesgos asociados a su utilización. Dichos riesgos nacen de, por una parte, la impresión de la mayor fragilidad de la información en soporte electrónico al acceso, manipulación o destrucción, por otra, el miedo a la pérdida de privacidad derivada de la eficiencia con la que las TIC manejan la información, y finalmente de la escasa transparencia de estas tecnologías consecuencia de su fundamento científico – tecnológico que requieren unos conocimientos básicos cuya ausencia determina nuevas formas de coordinación.

Para ello, la legislación debe proclamar y erigirse sobre un principio fundamental como es el conservación de las garantías constitucionales y legales a los derechos de los ciudadanos y en general de las personas que se relacionan con la Administración pública, cuya exigencia se deriva del artículo 18.4 CE, al encomendar a la Ley la limitación del uso de la informática para preservar el ejercicio de los derechos constitucionales. Esta conservación exige, afirmar la vigencia de los derechos fundamentales no sólo como límite, sino como vector que orienta esta

¹⁵ Rec(2004) 15 “Electronic governance”



reforma legislativa de acuerdo con el fin promocional consagrado en el artículo 9.2 de nuestro texto fundamental, así como recoger aquéllas peculiaridades que exige la aplicación segura de estas tecnologías. Estos derechos deben completarse con otros exigidos por el nuevo soporte electrónico de relaciones, entre el que debe estar el derecho al uso efectivo de estos medios para el desarrollo de las relaciones de las personas con la Administración.

Las anteriores consideraciones cristalizan en un Estatuto del ciudadano frente a la Administración telemática que recogen un elenco no limitativo de las posiciones del ciudadano en sus relaciones con las Administraciones públicas, así como las garantías específicas para su efectividad. La formulación de dicho estatuto debe realizarse con prudencia de forma que: a) la tipificación de estas posiciones no se traduzcan en un efectivo recorte, por omisión, del estatuto actual del ciudadanos respecto de la Administración, y b) no suponga la generación de fuentes de discriminación respecto de las personas que por razones físicas, intelectuales o económicas no puedan hacer uso de estas tecnologías.

Todo ello aconseja la aprobación de un proyecto de Ley de Administración electrónica en el que deberían incluirse las siguientes materias con la estructura que se recoge en los siguientes apartados.