

**LA LEY DE ACCESO ELECTRÓNICO
DE LOS CIUDADANOS A LOS SERVICIOS PÚBLICOS:
IMPACTO SOBRE LAS ADMINISTRACIONES**

* * *

XAVIER BERNADÍ GIL
Profesor de Derecho Administrativo
Universitat Pompeu Fabra

SUMARIO

- I. Aproximación general a la La Ley 11/2007, de 22 de junio, de acceso electrónico de los ciudadanos a los servicios públicos.
- II. Los derechos reconocidos a los ciudadanos: contenido, impacto en la Administración y eficacia real.
- III. Las comunicaciones electrónicas entre los ciudadanos y las Administraciones públicas.
- IV. Obligaciones administrativas derivadas de la LAE.
- V. Repercusiones de la Administración electrónica en el reparto competencial y en las relaciones institucionales entre los distintos niveles de gobierno y Administración.
- VI. Reflexiones finales y conclusiones

I. Aproximación general a la Ley 11/2007, de 22 de junio, de acceso electrónico de los ciudadanos a los servicios públicos

Ley estatal de carácter básico.

En una primera aproximación a la Ley 11/2007 –en adelante, “Ley de Administración Electrónica”, o “LAE”-, podemos empezar por destacar que se trata de una Ley dictada por el legislador estatal, con carácter básico, al amparo de la competencia exclusiva del Estado sobre el régimen jurídico de las Administraciones públicas y el procedimiento administrativo común.¹ La calificación como norma básica supone, como sabemos, que sus preceptos se imponen y deben ser respetados en cualquier Administración pública del Estado y, correlativamente, que las Comunidades Autónomas (y otros centros de producción normativa, como los gobiernos locales) gozan, en principio, de competencia para desarrollar la Ley y para adoptar sus propias opciones políticas en la materia.

Ellos será así siempre que el legislador estatal se haya ajustado a lo que debería entenderse por una norma o una regulación básica, cuestión que ha merecido valoraciones doctrinales contradictorias.² En cualquier caso es posible, desde una

¹ Artículo 149.1.18 de la Constitución española. Vid. la Disposición final primera de la Ley, a cuyo tenor el carácter básico de la Ley se extiende a la gran mayoría de sus preceptos, pero no a todos. En particular, el apartado segundo de dicha Disposición final señala que “con excepción del artículo 42 (relativo a los “Esquemas Nacionales” de Interoperabilidad y Seguridad), el Título IV de la presente Ley (sobre la “Cooperación entre administraciones para el impulso de la administración electrónica”) será de aplicación a todas las Administraciones Públicas en la medida en que éstas participen o se adscriban a los órganos de cooperación o instrumentos previstos en el mismo”.

² Vid., en este sentido la posición de GAMERO CASADO, E., quién considera no sólo que la LAE respeta escrupulosamente el reparto competencial en la materia, sino que sostiene que la Ley no agota suficientemente el título competencial y cede un gran espacio normativo al desarrollo por vía reglamentaria de sus previsiones, tanto en beneficio de las Administraciones territoriales, como a las administraciones especializadas, lo que podría llevar a resultados temerarios e inadecuados y supone una “claudicación por parte del Estado en el pleno ejercicio de este título competencial” (E. GAMERO Y J.

posición equilibrada, realizar las dos constataciones siguientes: a) en primer lugar, lo cierto es que las bases estatales en materia de Administración electrónica han pasado de unos pocos preceptos contenidos en la Ley 30/1992, de 26 de noviembre (artículos 38, 45, 59 y DA 18, principalmente) a un conjunto nada desdeñable de disposiciones que pasan a gozar de dicho carácter. De cuatro a cuarenta artículos, así podría describirse, *grosso modo*, el reciente ensanchamiento de las bases en materia de e-Administración; b) No es menos cierto, sin embargo, que la Ley regula algunos aspectos de forma bastante general, lo que exigirá del correspondiente desarrollo normativo, y deja en manos de las Comunidades Autónomas y otros entes públicos la adopción de unas u otras soluciones en aplicación de la Ley.³

La cuestión examinada conecta y debe completarse con una alusión al ámbito subjetivo de aplicación de la Ley. Según su artículo 2, la Ley es de aplicación:

- a) A las Administraciones Públicas territoriales, así como a las entidades de derecho público vinculadas o dependientes de las mismas.
- b) A los ciudadanos en sus relaciones con las Administraciones Públicas.
- c) A las relaciones entre las distintas Administraciones.

Se añade a continuación que la Ley no será de aplicación a las Administraciones Públicas en las actividades que desarrollen en régimen de derecho privado, exclusión a la que hay que añadir, asimismo, al conjunto de entidades vinculadas o dependientes de

VALERO (coords.). *La Ley de Administración Electrónica. Comentario sistemático a la Ley 11/2007, de 22 de junio, de Acceso Electrónico de los Ciudadanos a los Servicios Públicos*. Cizur Menor: Thomson-Aranzadi, 2008, pág. 81-82. Otros autores, por el contrario, se han mostrado críticos con la forma de articular dichas bases, subrayando su detalle y amplitud y señalando que la Ley es mejorable en este punto, en el que obliga a plantearse serias dudas sobre su legitimidad constitucional (BERNADÍ GIL, X. “Hacia el Estado autonómico electrónico. Las TIC en la reforma estatutaria y en la nueva legislación básica estatal”. *Revista Catalana de Dret Públic*, núm. 35 (2007), pág. 297.

³ Sin embargo, al menos hasta ahora, las Comunidades Autónomas se han inclinado por desarrollar la LAE a través de simples normas reglamentarias, lo que podría indicar que las decisiones que deben quedar revestidas con rango de ley estaban ya, en esencia, tomadas. Vid., a modo de ejemplo, en el caso vasco, el Decreto 232/2007, de 18 diciembre, por el que se regula la utilización de medios electrónicos, informáticos y telemáticos en los procedimientos administrativos, y, en el caso catalán, el Decreto 56/2009, de 7 de abril, para el impulso y el desarrollo de los medios electrónicos en la Administración de la Generalitat.

las Administraciones Públicas, pero creadas bajo formas jurídico-privadas (art. 2.1.a, a *sensu contrario*). Tales exclusiones se nos antojan particularmente amplias y problemáticas, especialmente teniendo en cuenta la importancia –cuantitativa y cualitativa- de la actividad administrativa sometida al derecho privado y de los entes creados bajo las formas de personificación previstas por el mismo. Por tal motivo, pensamos que hubiera sido más positivo aplicar, cuanto menos, los principios de la Ley a los ámbitos materiales o subjetivos que han quedado excluidos de su aplicación.

Ley específica, distinta y separada de la Ley 30/1992

Desde 1992, el marco jurídico general de los derechos de los ciudadanos en sus relaciones con las Administraciones públicas y del régimen básico aplicable a dichas Administraciones y a su actuación se encontraba contenido en la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de régimen jurídico de las Administraciones Públicas y del procedimiento administrativo común (en adelante, LRJPAC). Dicha norma ha venido sufriendo múltiples adaptaciones, modificaciones o derogaciones, pero seguía constituyendo, como decíamos, el marco jurídico general aplicable a las Administraciones públicas, a su actuación formalizada (actos y procedimiento administrativo) y a los derechos de los ciudadanos frente a tales Administraciones.

Ante dicha situación, el legislador estatal no ha optado por una reforma profunda de la Ley 30/1992, orientada a enmarcar y potenciar la Administración electrónica, sino por la aprobación de una Ley específica y separada de dicho marco jurídico general. Tal solución tiene, probablemente, sus ventajas y sus desventajas, detractores y defensores. Sin embargo, lo cierto es que para resolver las cuestiones que afecten, de ahora en adelante, al ejercicio de los derechos de los ciudadanos o al régimen de la actuación administrativa, cuando se produzcan a través de medios electrónicos, los operadores jurídicos nos encontraremos –o, más exactamente, ya nos encontramos- ante la necesidad de manejar, interpretar y aplicar dos cuerpos normativos, cuyo encaje no siempre es fácil ni armónico. Esta dificultad, sin ser insuperable, puede entorpecer el

desarrollo de la Administración electrónica, así como la aplicación pacífica de su régimen regulador.⁴

Ley central del Derecho Administrativo electrónico

El marco jurídico principal de la Administración electrónica lo constituye hoy la Ley 11/2007, cuyo texto ha desplazado o derogado expresamente las pioneras previsiones sobre la materia, contenidas hasta ahora en la Ley 30/1992.⁵ A pesar del protagonismo o del papel central de la LAE en el régimen jurídico de la Administración electrónica, dicha norma no se encuentra aislada, ni es, por descontado, suficiente, para resolver las complejas cuestiones que se nos presentan en dicho ámbito. Para resolverlas, los operadores jurídicos debemos acudir, en muchas ocasiones, además de a la LAE y a la LRJPAC, a otras normas con rango de Ley y, en particular, a la Ley Orgánica 5/1999, de protección de datos, a la Ley 59/2003, de Firma Electrónica y a la Ley 32/2003, General de Telecomunicaciones, sin olvidar la necesidad de aplicar, en otras ocasiones, la también reciente Ley 30/2007, de Contratos del Sector Público.

Las Leyes citadas presentan, entre otras características comunes, las tres siguientes: a) Parten de una lógica y utilizan unos términos particularmente complejos y, en buena parte, novedosos; b) Cuentan con un desarrollo reglamentario amplio e igualmente complejo; c) Se han dictado, en su mayor parte, en la última década y no ha transcurrido el tiempo suficiente para ser asumidas e interpretadas por la jurisprudencia y la doctrina

⁴ En Cataluña, superadas unas primeras vacilaciones, se ha optado por una doble regulación –todavía en fase de proyecto–, de forma que el Gobierno ha presentado ante el Parlamento un Proyecto de Ley de uso de los medios electrónicos en el sector público de Catalunya –norma de carácter esencialmente institucional–, así como un Proyecto de Ley de régimen jurídico y procedimiento de las Administraciones Públicas, que pretende no únicamente renovar la regulación propia en la materia (aún contenida en la vieja Ley 13/1989, de 14 de diciembre, de organización, régimen jurídico y procedimiento de la Generalitat), sino aprovechar la ocasión para incorporar en esta nueva regulación la lógica electrónica. El texto de ambos proyectos normativos puede verse en el *Butlletí Oficial del Parlament de Catalunya*, núm. 598, de 14 de diciembre de 2009, así como en el sitio web del Parlament (<http://www.parlament.cat>)

⁵ En virtud de la Disposición derogatoria única de la LAE, quedan derogados el apartado número 9 del artículo 38, los apartados números 2, 3 y 4 del artículo 45, el apartado número 3 del artículo 59 y la disposición adicional decimotercera de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre.

científica, lo que impide contar, todavía, con la suficiente certeza y seguridad jurídica en su aplicación.

Dichas normas (a las que deben sumarse las dictadas por las Comunidades Autónomas y por los Entes Locales), pueden entenderse como los mimbres de nuestra incipiente regulación de la Administración electrónica, pero lo cierto es que no se han dictado desde una visión estratégica de conjunto, sino a partir de lógicas, filosofías u objetivos que no sólo no coinciden, sino que pueden llegar a ser contradictorios. A modo de ejemplo, parece clara la dificultad de integrar normas preocupadas por la protección de derechos fundamentales de corte liberal, como la protección de datos, con leyes que apuntan hacia derechos sociales de nueva generación, como el acceso a la información pública, o hacia otros valores, como la eficacia de la Administración o el servicio a los ciudadanos, a través de un intercambio fluido de datos entre los ciudadanos y las diversas Administraciones Públicas.

A pesar de ello, debemos reconocer que se ha ido construyendo sin desmayo lo que podríamos denominar el *Derecho Público o Administrativo Electrónico*. Una nueva rama del Derecho, o un sub-ordenamiento, que, con todas sus dificultades, es suficientemente completo para dar respuesta a las necesidades sociales y a los nuevos retos que nuestras Administraciones tienen planteados.

II. Los derechos reconocidos a los ciudadanos: contenido, impacto en la Administración y eficacia real

La LAE tiene por objeto reconocer el derecho de los ciudadanos a relacionarse con las Administraciones Públicas por medios electrónicos y regular los aspectos básicos de la utilización de las tecnologías de la información en la actividad administrativa, en las relaciones entre las Administraciones públicas y en las relaciones de los ciudadanos con las mismas (art. 1).

Sin duda alguna, el reconocimiento de derechos electrónicos constituye la estrategia básica, el eje central y la mayor novedad de toda la Ley. Al reconocer un derecho a un sujeto jurídico (en este caso, a los ciudadanos⁶) estamos estableciendo, de forma correlativa, una obligación para otro grupo de sujetos (las Administraciones), con lo que se confirma que la Ley pretende, en relación con el papel de las Administraciones en el uso de las tecnologías de la información dar el paso del “podrán” al “deberán”.⁷ Estamos, como veremos, ante nuevos derechos subjetivos, en principio perfectos, de los ciudadanos, lo que si es difícil de vislumbrar en el caso de los procedimientos rogados o a instancia de parte interesada (solicitud de autorizaciones, por ejemplo), es más difícil de negar ante el ejercicio de potestades “odiosas” (procedimientos sancionadores) o ante la posibilidad de acreditar un daño –y reclamar la correspondiente responsabilidad indemnizatoria- por la imposibilidad de ejercer un derecho, imputable a la Administración.

El derecho básico de los ciudadanos a relacionarse con las Administraciones Públicas por medios electrónicos se encuentra reconocido, con especial amplitud y contundencia, en el artículo 6.1 LAE:

“Se reconoce a los ciudadanos el derecho a relacionarse con las Administraciones Públicas utilizando medios electrónicos para el ejercicio de los derechos previstos en el artículo 35 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, así como para obtener informaciones, realizar consultas y alegaciones, formular solicitudes, manifestar consentimiento, entablar pretensiones, efectuar pagos, realizar transacciones y oponerse a las resoluciones y actos administrativos”.

⁶ De acuerdo con el artículo 5 y el Anexo de definiciones de la LAE, ésta entiende por “ciudadano” a “cualquiera personas físicas, personas jurídicas y entes sin personalidad que se relacionen, o sean susceptibles de relacionarse, con las Administraciones Públicas”.

⁷ Exposición de Motivos, apartado I.

Con tal formulación, el legislador ha reconocido el derecho de los ciudadanos a relacionarse electrónicamente con cualquier Administración Pública para realizar cualquier actuación o transacción que posea un mínimo de relevancia jurídica.

Sin embargo, la Ley va más allá y suma al derecho mencionado una larga lista de derechos de carácter complementario, algunos de los cuáles vienen a constituir la “versión electrónica” de algunos (no todos) derechos contenidos en el catálogo del artículo 35 LRJPAC (así, el derecho a conocer, por medios electrónicos, el estado de tramitación de los procedimientos o el derecho a obtener copias electrónicas de los documentos electrónicos que formen parte de los mismos, art. 6.2, letras *d* y *e*), mientras que otros son de nuevo cuño (derecho a obtener los medios de identificación electrónica necesarios, derecho a la calidad de los servicios públicos electrónicos y derecho a elegir las aplicaciones o sistemas para relacionarse con las Administraciones públicas siempre y cuando utilicen estándares abiertos o de uso generalizado; art. 6.2, letras *g*, *j* y *k*), y unos últimos, de existir en versión clásica o convencional, son objeto de una innegable ampliación (caso del derecho “a la conservación en formato electrónico por las Administraciones Públicas de los documentos electrónicos que formen parte de un expediente”; art. 6.2.f).

Así ocurre en relación con el derecho a no aportar datos o documentos, derecho que la LRJPAC limitaba a aquellos datos o documentos que ya se encontrasen en poder de la Administración *actuante* (art. 35.f). La LAE va mucho más allá y reconoce, concretamente, en su artículo 6.2.b, el derecho:

“A no aportar los datos y documentos que obren en poder de las Administraciones Públicas, las cuales utilizarán medios electrónicos para recabar dicha información (...)”.

Tal regulación se desarrolla con lo previsto por el artículo 9 LAE, donde se señala que para un eficaz ejercicio del referido derecho:

“cada Administración deberá facilitar el acceso de las restantes Administraciones Públicas a los datos relativos a los interesados que obren en su poder y se encuentre en soporte electrónico, especificando las condiciones, protocolos y criterios funcionales o técnicos necesarios para acceder a dichos datos con las máximas garantías de seguridad, integridad y disponibilidad”.

Todo ello, por supuesto, de conformidad con la regulación aplicable a la protección de datos de carácter personal y con la previsión, cuando sea necesario, de que el consentimiento de los interesados podrá recabarse y emitirse por medios electrónicos (art. 6.2.b, *in fine*, y art. 9).

Como puede deducirse, el reconocimiento efectivo del derecho a la no aportación de datos y documentos, tal como se encuentra regulado por la LAE, puede tener un enorme impacto, y suponer un cambio radical, sobre la organización administrativa, el servicio que ofrece a los ciudadanos y sobre el principio de auxilio y el deber de información entre Administraciones Públicas (art. 4.1.c LRJPAC). A la misma conclusión cabe llegar si se repasa la larga lista de principios a que debe ajustarse la utilización de las tecnologías de la información (art. 4 LAE: principios de igualdad, accesibilidad, proporcionalidad, responsabilidad y neutralidad tecnológica, entre otras) y la no menos extensa relación de derechos reconocidos a los ciudadanos (art. 6 LAE).

Consciente del impacto y de las repercusiones de todo tipo (organizativas, jurídicas, financieras, culturales..) que tal proclamación de principios y derechos tendría sobre unas estructuras administrativas todavía poco adaptadas al nuevo contexto social y tecnológico, el legislador otorgó a las Administraciones Públicas implicadas un largo – aunque insuficiente- período de adaptación, de unos treinta meses a partir de la entrada en vigor de la Ley, para adaptarse y respetar plenamente el ejercicio de los derechos reconocidos a los ciudadanos.

Sin embargo –por exigencias de la realidad y/o por obtener el consenso necesario para aprobar la Ley-, también introdujo una salvedad, que venía a socavar los cimientos

sobre los que sostenían todas sus previsiones y la carta de derechos electrónicos en particular.

En efecto, dicho período de adaptación, improrrogable para la Administración General del Estado, podía extenderse legalmente, y sin término final, en función de las disponibilidades presupuestarias de cada Administración. La regulación legal, en lo que afecta al gobierno local, se encuentra en el cuarto apartado de la Disposición final tercera de la LAE y tiene la siguiente literalidad:

“En el ámbito de las Entidades que integran la Administración Local, los derechos reconocidos en el artículo 6 de la presente Ley podrán ser ejercidos en relación con la *totalidad de los procedimientos y actuaciones* de su competencia a partir del *31 de diciembre de 2009... siempre que lo permitan sus disponibilidades presupuestarias*. A estos efectos las Diputaciones Provinciales, o en su caso los Cabildos y Consejos Insulares u otros organismos supramunicipales, podrán prestar los servicios precisos para garantizar tal efectividad en el ámbito de los municipios que no dispongan de los medios técnicos y organizativos necesarios para prestarlos”.

Tal solución, como hemos avanzado, desarma completamente el edificio levantado por la Ley y convierte prácticamente en retóricos los derechos que la misma reconoce a los ciudadanos, cuyo ejercicio se prorroga *ad calendas grecas*.⁸

Sin embargo, existen sobrados motivos para creer que la admisión de este régimen de “no sujeción” no va a suponer un freno, ni un relajamiento notorio, en la implantación de la Administración electrónica en el gobierno local. Lo contrario, sumiría a los entes

⁸ Como ha resumido recientemente MARTÍN DELGADO, “La amplitud de la excepción ha conducido a algunos autores a entender que se trata de una decisión discrecional que lleva aparejada la falta de exigibilidad ante los tribunales del derecho a relacionarse con la correspondiente Administración autonómica o local en el seno de un procedimiento o para la gestión de un concreto trámite si ésta ha entendido que no dispone de dinero suficiente para telematizar la actuación (...)la conclusión es evidente: esta previsión servirá de excusa a no pocas Administraciones para no aplicar la Ley y esconder bajo la permitida inaplicación verdaderos incumplimientos (“Del riesgo de paralización en la implantación de la Administración electrónica”. *Actualidad Jurídica Aranzadi*, núm. 781, 2009).

locales en una crítica posición, de fractura tecnológica frente a los ciudadanos y frente a las Administraciones adaptadas, que podría suponerles una pérdida irreparable de legitimidad. En consecuencia, si bien cabe reconocer que ninguna de las Administraciones ha podido llegar a un nivel de adaptación suficiente para permitir el ejercicio de los nuevos derechos de los ciudadanos, no podemos desconocer que, en su gran mayoría, han acelerado el ritmo y se han ido dotando de múltiples elementos de todo tipo para satisfacer, en lo posible, lo que los ciudadanos vamos percibiendo como un derecho irrenunciable.

III. Las comunicaciones electrónicas entre los ciudadanos y las Administraciones públicas

Por lo demás, tal derecho –el derecho básico a relacionarse electrónicamente con las Administraciones Públicas- cuenta con una regulación legal particularmente generosa. En efecto, por de pronto, la LAE lo refuerza con el derecho a elegir, entre aquellos que en cada momento se encuentren disponibles, el canal a través del cual relacionarse por medios electrónicos con las Administraciones Públicas (art. 6.2.a), así como con el deber de éstas de habilitar canales o medios diferentes para la prestación de los servicios electrónicos (art. 8). Esta Administración “multicanal” debe garantizar, asimismo, el acceso a los diversos medios habilitados a todos los ciudadanos, con independencia de sus circunstancias personales, medios o conocimientos.

La adaptación a dichas previsiones no supone únicamente un gran esfuerzo económico y tecnológico, sino que obliga a plantearse los distintos requisitos y garantías a exigir a algunas actuaciones administrativas, como las notificaciones, cuando las mismas puedan realizarse, además de por los canales o medios habituales, a través de oficinas de atención personal, puntos de acceso electrónico, servicios de atención telefónica,

servicios de mensajería móvil, servicios telemáticos de televisión digital o cajeros de entidades financieras.

Más importancia tiene, si cabe, la regulación por parte de la LAE de las comunicaciones electrónicas, donde se establece, lisa y llanamente, que:

“Los ciudadanos podrán elegir en todo momento la manera de comunicarse con las Administraciones Públicas, sea o no por medios electrónicos... (y) La opción de comunicarse por unos u otros medios no vincula al ciudadano, que podrá, en cualquier momento, optar por un medio distinto del inicialmente elegido” (art. 27.1).

La previsión transcrita apunta, como puede deducirse, a tres modelos de Administración o, cuanto menos, a tres tipos de expedientes: a) expedientes en soporte papel y ocasionalmente con actuaciones presenciales, b) expedientes en soporte electrónico, basados en la relación telemática ciudadano-Administración; y c) expedientes mixtos, que combinen en una u otra medida elementos físicos y electrónicos, presenciales y telemáticos.

Ello obliga a plantear algunas cuestiones centrales de este nuevo modelo de Administración, como la relativa a la capacidad de cada Administración para mantener de forma simultánea y en paralelo dos formas de administrar, la presencial y la electrónica (multicanal), la relativa al tiempo (¿años? ¿décadas?) que podrá soportarse esta doble –o triple- vía de relación con los ciudadanos y, sobretodo, la atinente a la igualdad de posiciones de unos y otros en función de la modalidad de relación escogida por los mismos.

La LAE aboga claramente, a este respecto, y como no podía ser de otra forma, por preservar el derecho a la igualdad de los ciudadanos. Este principio constitucional aparece repetidamente en la Ley que, entre otras soluciones, explicita su pretensión de garantizar un tratamiento común a todos los ciudadanos (art. 1.1); reconoce el derecho a

la igualdad en el acceso electrónico a los servicios de las Administraciones Públicas (art. 2.c); atiende a la pluralidad de condiciones y capacidades personales (arts. 4.c, y 8.1); afirma, como hemos visto, el derecho de opción, libre y no vinculante, por uno u otro tipo de relación (art. 27) y consagra claramente el principio de igualdad:

“con objeto de que en ningún caso el uso de medios electrónicos pueda implicar la existencia de restricciones o discriminaciones para los ciudadanos que se relacionen con las Administraciones Públicas por medios no electrónicos, tanto respecto al acceso a la prestación de servicios públicos, como respecto a cualquier actuación o procedimiento administrativo... *sin perjuicio de las medidas dirigidas a incentivar la utilización de los medios electrónicos*” (art. 4.b).

¿Hasta donde pueden llegar estas medidas de incentivación? ¿Cuándo y con qué condiciones podrán entenderse lícitas o discriminatorias? ¿Hasta qué punto podrán reducirse los plazos o las tasas aplicables a la actuación administrativa en el supuesto que el ciudadano solicite o acepte relacionarse con la Administración por medios electrónicos”? Lo cierto es que se abre aquí, bajo la inexcusable exigencia de proporcionalidad, racionalidad y razonabilidad, una puerta franca que permitirá pasar paulatinamente de un modelo de equiparación total entre ambas formas de relación (presencial o en papel o bien telemática y en soporte digital) a un modelo basado, principalmente, basado en ésta última.

Lo que podría generar un riesgo evidente de discriminación y de fractura social podría ser, lógicamente, la imposición de los medios electrónicos como único sistema de relación con las Administraciones Públicas en determinadas actuaciones o procedimientos. Dicha posibilidad, impensable poco tiempo atrás, también viene contemplada por la LAE, que ha ampliado claramente su potencialidad, en relación a lo previsto hasta el momento por la LRJPAC (DA 18a, ahora derogada) al permitir que sea impuesta por normas de simple carácter reglamentario y, por tanto, también a través de ordenanzas municipales. La habilitación a las Administraciones Públicas para inclinarse

por esta opción no es ilimitada, pero tampoco especialmente rigurosa. Así, después de establecer como principio general, que las Administraciones Públicas utilizarán medios electrónicos en sus comunicaciones con los ciudadanos siempre que así lo hayan solicitado o consentido expresamente (art. 27.2), dispone en el sentido indicado, y con manifiesta indeterminación, el artículo 27.6 de la Ley que:

*“Reglamentariamente, las Administraciones Públicas podrán establecer la obligatoriedad de comunicarse con ellas utilizando solo medios electrónicos, cuando los interesados se correspondan con personas jurídicas o colectivos de personas físicas que por razón de su capacidad económica o técnica, dedicación profesional u otros motivos acreditados tengan garantizado el acceso y disponibilidad de los medios electrónicos”.*⁹

No nos cabe la menor duda de que las Administraciones Públicas, cuando cuenten con los medios jurídicos y tecnológicos necesarios, sentirán una gran tentación para extender la obligación referida a un conjunto cada vez mayor de procedimientos administrativos, o a aspectos parciales de su tramitación, para lo que solo requieren de la aprobación de la correspondiente norma reglamentaria y de la sensatez necesaria para no caer en excesos que podrían impedir o crear cargas excesivas a los ciudadanos para el ejercicio de sus relaciones con las Administraciones Públicas.¹⁰

⁹ Dicha previsión acaba de ser objeto de un desarrollo general, aunque limitado a la Administración General del Estado, por parte del reciente Real Decreto 1671/2009, de 6 de noviembre, por el que se desarrolla parcialmente la Ley 11/2007, de 22 de junio, de acceso electrónico de los ciudadanos a los servicios públicos, cuyo artículo 32 concreta, entre otros extremos, que la obligación de comunicarse únicamente a través de medios electrónicos “puede comprender, en su caso, la práctica de notificaciones administrativas por medios electrónicos, así como la necesaria utilización de los registros electrónicos que se especifiquen” (apartado primero) y que “si existe la obligación de comunicación a través de medios electrónicos y no se utilizan dichos medios, el órgano administrativo competente requerirá la correspondiente subsanación, advirtiéndole que, de no ser atendido el requerimiento, la presentación carecerá de validez o eficacia”.

¹⁰ Sin embargo, no podemos olvidar que la Ley recoge diversas previsiones orientadas a facilitar las comunicaciones de los ciudadanos por medios electrónicos, cuando dicha forma de comunicación pueda causarles dificultades especiales. Nos referimos, entre otros supuestos, a la creación de oficinas de atención presencial y de puntos de acceso electrónico (art. 8.2, letras *a* y *b*), así como a la interesante solución contenida en el art. 22, sobre la identificación y autenticación de los ciudadanos por funcionario público, cuando éstos carezcan de los instrumentos exigidos para la realización de operaciones por medios electrónicos en los que su utilización venga exigida legalmente.

En cualquier caso, el nuevo régimen de las comunicaciones electrónicas entre los ciudadanos y las Administraciones Públicas, y en las relaciones entre las mismas, constituye, en nuestra opinión, una de las regulaciones de fondo de mayor interés de toda la LAE. Así acaban de corroborarlo otras determinaciones contenidas en este trascendental artículo 27, como la exigencia de que la tramitación de procedimientos en soporte papel o por medio de relaciones presenciales se encuentre prevista –o pueda inferirse- de normas con rango de Ley (apartado primero) o como la opción de inclinarse por la utilización de medios electrónicos, como sistema preferente de comunicación entre Administraciones Públicas (apartado sexto).

IV. Obligaciones administrativas derivadas de la LAE

Las Administraciones Públicas deberán responder, en los términos examinados, a un gran conjunto de requerimientos de todo tipo para implantar la Administración electrónica, es decir, para respetar los derechos de los ciudadanos y las garantías legalmente exigidas en este ámbito.

De forma necesariamente sintética, podemos sistematizar las obligaciones jurídico-tecnológicas de las Administraciones en los siguientes puntos:

1. Respetar los principios y derechos reconocidos por la Ley (artículos 4 y 6 principalmente: acceso electrónico, protección de datos, seguridad de las comunicaciones, responsabilidad, calidad, no exigencia de datos y documentos que obren en poder de las Administraciones Públicas e intercambio de datos entre las mismas con tal finalidad, neutralidad tecnológica, etc.).
2. Establecer una o más *sedes electrónicas*, instrumento central de la LAE, que la misma define, en su artículo 10, como “la dirección electrónica disponible para los ciudadanos a través de redes de telecomunicaciones cuya titularidad, gestión y administración a una Administración Pública, órgano o entidad administrativa

en el ejercicio de sus competencias”. Los mecanismos básicos de la Ley se encuentran vinculados o deben ser accesibles a través de estas sedes electrónicas: modelos o sistemas electrónicos de solicitud (arrt. 35.1); registro electrónico (arts. 25 y 2); puntos de acceso electrónico (art. 8.2.b); publicación de la relación de medios electrónicos que puedan utilizar los ciudadanos en las relaciones con la Administración titular de la sede electrónica (art. 27.4); posibilidad de sustituir el tablón de anuncios o edictos por su publicación en la sede electrónica (art. 12); régimen exigente de cumplimiento de los derechos a la calidad o a la exigencia de seguridad, neutralidad y responsabilidad en relación con la información ofrecida desde esa sede (art. 10.3), etc.

3. Respetar, en particular, el régimen de uso de las lenguas oficiales previsto en la Disposición adicional sexta de la Ley, donde se concreta que “las sedes electrónicas cuyo titular tenga competencia sobre territorios con régimen de cooficialidad lingüística posibilitarán el acceso a sus contenidos y servicios en las lenguas correspondientes” (apartado segundo).
4. Elaborar y aprobar la normativa de desarrollo de la LAE, ya sea con carácter general, ya sea mediante normas que regulen aspectos específicos de la Administración electrónica (registro electrónico, mecanismos de identificación y autenticación, etc.).
5. Dotarse de diversos instrumentos tecnológicos, adaptados a la LAE y susceptibles de interoperar con los sistemas y aplicaciones de otras Administraciones Públicas, y en particular de los siguientes:
 - a. Mecanismos de identificación y autenticación de los órganos administrativos y de las autoridades y el personal a su servicio que lo requieran (arts. 13-23).
 - b. Canales o medios de difusión de los contenidos y servicios ofrecidos electrónicamente, incluyendo el canal presencial, el telefónico y el

- electrónico, así como otros que existan en la actualidad o en el futuro (dispositivos móviles, TDT, etc.).
- c. Registro electrónico, creado mediante la correspondiente disposición que respete las bases establecidas por el legislador estatal en este ámbito (arts. 24-26).
 - d. Sistema de notificación electrónica que cumpla con los requerimientos legales relativos a la acreditación de la fecha y hora en que se produzca la puesta a disposición del interesado del acto notificado, así como la de acceso a su contenido (art. 28).
 - e. Tecnologías adecuadas para la actuación administrativa automatizada, cuando proceda (arts. 38-39).
 - f. Sistema de tramitación y formación de expedientes electrónicos, que deberán estar foliados mediante un índice electrónico firmado por la Administración (art. 32).
 - g. Archivo electrónico dotados de las necesarias medidas de seguridad que garanticen la integridad, autenticidad, confidencialidad, calidad, protección y conservación de los documentos almacenados (art. 31).
6. Rediseñar los procesos y procedimientos convencionales existentes, de acuerdo con la filosofía propia de la Administración electrónica y de acuerdo con las líneas establecidas por el artículo 34 LAE en el mismo sentido.¹¹
7. Cooperar con las restantes Administraciones y, satisfacer, con dicha finalidad, el principio de interoperabilidad técnica, semántica y organizativa de sus sistemas de información (arts. 4.e, 6.3, 9 y Título IV de la Ley, dedicado por completo a

¹¹ Dicho precepto dispone que “aplicación de medios electrónicos a la gestión de los procedimientos, procesos y servicios irá siempre precedida de la realización de un análisis de rediseño funcional y simplificación del procedimiento, proceso o servicio, en el que se considerarán especialmente los siguientes aspectos: a) La supresión o reducción de la documentación requerida a los ciudadanos, mediante su sustitución por datos, transmisiones de datos o certificaciones, o la regulación de su aportación al finalizar la tramitación; b) La previsión de medios e instrumentos de participación, transparencia e información; c) La reducción de los plazos y tiempos de respuesta; d) La racionalización de la distribución de las cargas de trabajo y de las comunicaciones internas”.

la cooperación entre Administraciones para el impulso de la Administración electrónica.

8. Realizar una fuerte inversión de esfuerzos políticos, organizativos y económicos, así como en formación y sensibilización del personal, para cumplir con los requerimientos anteriores (vid., en este sentido, el art. 33.2 LAE).

Como podemos comprobar, las obligaciones que derivan de un cumplimiento serio y comprometido de la LAE por parte de las Administraciones Públicas, de todas ellas, son numerosas, variadas, complejas y costosas, lo que puede generar serias dificultades de adaptación a las entidades con menores recursos, así como hacer emerger el riesgo de quedar “fracturadas” tecnológicamente, entrando en una fase de obsolescencia y de alejamiento de sus ciudadanos, así como el riesgo, no menor, de quedar tuteladas por Administraciones más potentes que les ofrezcan la utilización de sus sistemas y recursos tecnológicos y, en general, acabar frustrando los objetivos perseguidos por la regulación legal de la Administración electrónica.

Se trata, en cualquier caso, de graves hipótesis que toda Administración debería tener en cuenta para evitar en lo posible su verificación a corto, medio o largo plazo.

V. Repercusiones de la Administración electrónica en el reparto competencial y en las relaciones institucionales entre los distintos niveles de gobierno y Administración

En trabajos anteriores hemos desarrollado algunas ideas sobre las repercusiones de la Administración electrónica en el reparto competencial, que dejaremos aquí simplemente apuntadas.¹²

¹² Nos remitimos, a estos efectos, a los trabajos siguientes: BERNADÍ, X. *La incidencia de Internet sobre la distribución de competencias*. Barcelona: Obsei, 2004; y “Hacia el Estado autonómico electrónico. Las

En primer lugar, debemos mencionar el problema de las relaciones entre Internet y un concepto tan fundamental para el Derecho público como el territorio, especialmente en su vertiente de fundamento y límite de las competencias públicas. La posibilidad de que las relaciones telemáticas afecten, se desarrollen o se proyecten sobre fenómenos que superan los límites de la jurisdicción propia de cada Administración, pueden hacer perder toda capacidad de intervención sobre la misma, desplazando las competencias afectadas hacia instancias territoriales superiores. Es el caso, a modo de ejemplo, de las competencias exclusivas (y financieras) autonómicas sobre el juego, ahora volatilizadas, siempre que en dicha actividad se certifique algún elemento de extraterritorialidad.

Desde otro punto de vista, podemos advertir que uno de los parámetros básicos para fundamentar las competencias públicas (y, en particular, las de carácter local), como el de la *mayor proximidad* con los ciudadanos (consagrado por el art. 4.3 de la Carta Europea de la Autonomía Local y por el art. 2 LRBRL) puede perder buena parte de su virtualidad, como parece insinuar la Exposición de motivos de la LAECSP. En efecto, después de referirse a la mayor proximidad democrática de los poderes autonómicos y locales que supuso la descentralización política del Estado, se señala en su apartado primero que, 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”; Y que “en todo caso, esas primeras barreras... hoy día no tienen razón de ser. Las tecnologías de la información y las comunicaciones hacen posible acercar la Administración [entiéndase, de todas ellas] hasta la sala de estar de los ciudadanos o hasta la oficinas y despachos de las empresas y profesionales”. El interrogante que nos asalta es el siguiente: ante la pantalla de un ordenador (u otro dispositivo técnico), ¿qué Administración es la más próxima al

TIC en la reforma estatutaria y en la nueva legislación básica estatal”. *Revista Catalana de Dret Públic*, núm. 35 (2007).

ciudadano? La primera respuesta, la más intuitiva, sería que todas ellas, pero quizás es más exacto que, en términos telemáticos, la Administración más próxima será aquella que permita conectar con el ciudadano con mayor velocidad y calidad y la que le permita realizar mayor número de transacciones electrónicas con la misma, en los términos indicados.

La tercera proposición es la que vincula el nivel de autogobierno de cada centro de decisión político-administrativa con los riesgos que puede suponer para dicho autogobierno –y para la democracia entera- la llamada integración de competencias, es decir, la apuesta por regímenes de cooperación y de relaciones interadministrativas que acaben desfigurando el reparto inicial de competencias y oscureciendo las responsabilidades sobre la toma de decisiones. Esta última reflexión nos obliga a repasar las previsiones de la LAE en materia de cooperación interadministrativa, en uno de los campos (la Administración electrónica) en la que esta cooperación se está llevando y permitiría alcanzar algunas de las cotas más elevadas de integración.¹³

Así, es cierto que las ventajas asociadas a la implantación de la Administración electrónica no pueden aprovecharse a fondo –e, incluso, pueden malograrse completamente- sin un marco de relaciones intergubernamentales basado en una decidida e intensa cooperación entre todas las instituciones implicadas. Pero una vez constatado que la consecución de un determinado objetivo (la Administración electrónica) requiere satisfacer inexcusablemente un requisito concreto (la cooperación), lo que presenta una complejidad importante en los sistemas de pluralidad de Administraciones, debemos llamar inmediatamente la atención sobre algunos límites inherentes a la técnica de la cooperación y en particular a los dos siguientes: a) la cooperación “puede proponerse pero no imponerse” ya que se basa en la voluntariedad de los entes decididos a cooperar; b) la cooperación “no lo permite todo”, ni puede articularse “de cualquier manera”; las competencias atribuidas a cada ente pueden

¹³ Sobre estas cuestiones, específicamente, vid. BERNADÍ, X. “La cooperación interadministrativa y la interoperabilidad”. En: CERRILLO, A. y GALÁN, A. (dirs.). *Informe sobre la administración electrónica local*. Barcelona: Fundació Pi i Sunyer d’Estudis Autonòmics i Locals, 2009.

ejercerse a través de técnicas de cooperación, pero la cooperación no puede basarse ni traducirse en un sacrificio de dichas competencias, por el principio básico de que las competencias públicas son, precisamente, indisponibles para su titular, por exigencias obvias de la cláusula de Estado democrático y de Derecho y, en particular, por el principio de responsabilidad democrática de los poderes públicos ante sus representados.

Dichas consideraciones deben completarse, desde la perspectiva municipal, con una reflexión sobre la posición y el peso relativo de los entes locales en un marco de relaciones con Administraciones territorialmente superiores (Estado y Comunidades Autónomas). Reflexión que podría llevarnos a pensar que la mayor debilidad de los gobiernos locales en distintos campos (menor ámbito territorial, mayor fragmentación y diversidad, menor número e intensidad de sus competencias, menor poder financiero...) podría también traducirse en una mayor debilidad negociadora frente a los representantes de otros niveles de gobierno y Administración, lo que exigiría introducir las cautelas necesarias y verificar que el desarrollo de las relaciones cooperativas no coloque a los gobiernos locales en una posición poco acorde con la autonomía que tienen reconocida.

La LAE dedica un título específico –el cuarto- a la “cooperación entre administraciones públicas para el impulso de la Administración electrónica”. La importancia capital de las relaciones interadministrativas para la efectiva implantación de este nuevo modelo de Administración se deduce tanto de la existencia de este título específico de la Ley, como de las repetidas alusiones a la cooperación que pueden encontrarse a lo largo de su articulado. Además de su mención en los artículos 1 y 2 (objeto y ámbito de aplicación de la Ley), el principio de cooperación queda consagrado como uno de los principios generales a los que deberá ajustarse la utilización de las tecnologías de la información.¹⁴

¹⁴ Art. 4.e: “Principio de cooperación en la utilización de medios electrónicos por las Administraciones públicas al objeto de garantizar tanto la interoperabilidad de los sistemas y soluciones adoptados por cada una de ellas como, en su caso, la prestación conjunta de servicios a los ciudadanos. En particular se

Asimismo, el principio de cooperación luce con toda claridad en otras previsiones de la Ley, como las relacionadas con el derecho de los ciudadanos a no aportar documentos que obren en poder de las Administraciones públicas, las cuales utilizaran medios electrónicos para recabarlos cuando se cuente con el consentimiento del interesado o la Ley lo determine (art. 6.2.b); las transmisiones de datos entre Administraciones (art. 9); la sujeción de las sedes electrónicas al principio de interoperabilidad (art. 10.3); el intercambio de datos en entornos cerrados de comunicación mediante convenio (art. 20.3); la admisión de sistemas de firma electrónica utilizados o admitidos por alguna Administración pública conforme a principios de reconocimiento mutuo, reciprocidad e interoperabilidad (art. 21.2); la habilitación, nuevamente mediante convenio, de registros electrónicos propios para la recepción de solicitudes y comunicaciones de la competencia de otra Administración (art. 24.3); la posibilidad de aportar documentos a dichas solicitudes y comunicaciones electrónicas siempre que los mismos cumplan los estándares de formato y requisitos que se determinen en los Esquemas Nacionales de Interoperabilidad y de Seguridad (art. 25.4); la utilización preferente de medios electrónicos por parte de las Administraciones públicas en sus comunicaciones con otras Administraciones, de acuerdo con las condiciones que determinen entre ellas (art. 27.7); la posibilidad de que los sistemas normalizados de solicitud incluyan comprobaciones automáticas de la información aportada respecto de datos almacenados en sistemas pertenecientes a otras Administraciones (art. 35.3); o la previsión de que los órganos colegiados –intra o interadministrativos- puedan constituirse y adoptar acuerdos utilizando medios electrónicos (Disposición adicional primera).

El Título cuarto de la LAE se estructura en tres capítulos relativos, donde se recogen los mecanismos, técnicas o instrumentos de cooperación que relacionamos a continuación:

- El *Comité Sectorial de administración electrónica*, órgano técnico de cooperación entre la Administración General del Estado, de las administraciones

garantizará el reconocimiento mutuo de los documentos electrónicos y de los medios de identificación y autenticación que se ajusten a los dispuesto en la presente Ley”.

- de las Comunidades Autónomas y de las entidades que integran la Administración local en materia de administración electrónica, situado bajo la dependencia de la Conferencia Sectorial de Administración Pública, y dotado de relevantes funciones (art. 40).
- Los *planes y programas conjuntos* de actuación para impulsar el desarrollo de la administración electrónica en España”, cuya preparación queda atribuida al Comité Sectorial de administración electrónica (art. 40.2.b).
 - Los *Esquemas Nacionales de Interoperabilidad y Seguridad*, regulados por el art. 42 LAE –único de los integrantes del título relativo a la cooperación que goza de carácter básico- y que, pese a elaborarse “con la participación de todas las Administraciones Públicas” no responden tanto a la lógica de la cooperación, como a la de la coordinación (“se aprobarán por Real Decreto del Gobierno”).
 - La *Red de comunicaciones de las Administraciones Públicas* (art. 43), red que conectaría (o de hecho, que ya conecta) los sistemas de información de las Administraciones Públicas del Estado para el intercambio de información y servicios entre las mismas, cuya previsión legal no constituye prácticamente nada más que la consagración legislativa de una realidad institucional ya existente en la práctica desde su presentación en 2006: la llamada Red *Sara*, acrónimo de “Sistema de Aplicaciones y Redes para las Administraciones”. En la actualidad, a dicha Red ya se han sumado todas las Comunidades Autónomas y, a través de ellas, buena parte de los Ayuntamientos con mayor población, entre varios centenares de entes locales.
 - La *Red integrada de Atención al Ciudadano* (art. 44), nuevo intento de implantar el modelo conocido como “ventanilla única”, concretado en ofrecer al ciudadano (y, especialmente, a las empresas interesadas en el establecimiento de “actividades de servicio”) puntos de información, contacto y tramitación multiadministración, con abstracción de la distribución de competencias y, en

particular, de uno de sus resultados más frecuentes, como es el peregrinaje del ciudadano de oficina en oficina.

- *Reutilización de sistemas y transferencia de tecnología*, actividades previstas en los artículos 45 y 46 LAE y cuyo objetivo más claro es el de la eficiencia –el ahorro de gasto- y el impulso de la Administración electrónica más allá de los recursos en cada caso disponibles. Se prevé, en esta línea, que cualquier Administración podrá poner a disposición de cualquiera otra, sin contraprestación y sin necesidad de convenio, aquellas aplicaciones cuyos derechos de propiedad intelectual posea, por el hecho de haberlas desarrollada directamente o por haberlas contratado externamente. Cesión que puede generalizarse, cuando de ello se derive una mayor transparencia en el funcionamiento de la Administración pública o se fomente la incorporación de los ciudadanos a la Sociedad de la información, mediante la declaración de dichas aplicaciones como de fuentes abiertas. Asimismo se incita a las diversas Administraciones públicas a mantener directorios actualizados de aplicaciones para su libre reutilización, especialmente en aquellos campos de especial interés para el desarrollo de la administración electrónica y de conformidad con lo que la respecto se establezca en el Esquema Nacional de Interoperabilidad.

Encontramos aquí, en relación con los últimos mecanismos citados, una de las consecuencias de mayor importancia que suelen comportar las regulaciones de la cooperación: la habilitación a las Administraciones territoriales superiores para extender sus funciones y convertirse en referente de las restantes Administraciones. En este caso, el legislador obliga a la Administración General del Estado a mantener, a través de un centro para la transferencia de tecnología, un directorio general de aplicaciones para su reutilización, así como a prestar asistencia técnica para la libre reutilización de tales aplicaciones y a impulsar el desarrollo de aplicaciones, formatos y estándares comunes de especial interés para el desarrollo de la administración electrónica en el marco de los Esquemas Nacionales, cuyo carácter básico puede alcanzar, cual *longa manu*, preceptos que no gozan de tal carácter.

La legislación de contratos ha incorporado normas que encajan y dotan de coherencia a las previsiones de la LAECSP que acabamos de ver. Así, además de establecer que los contratos de servicios que tengan por objeto el desarrollo y la puesta a disposición de productos protegidos por un derecho de propiedad intelectual o industrial llevarán normalmente aparejada la cesión de tal derecho a la Administración contratante, se dispone que, incluso cuando se excluya la cesión de derechos de tal naturaleza, el órgano de contratación siempre podrá autorizar el uso del correspondiente producto a los entes, organismos y entidades pertenecientes al sector público (Ley 30/2007, de contratos del sector público, art. 277.2). Interesante previsión que puede concretarse tanto en un ahorro para determinadas Administraciones –las beneficiarias de la transferencia o la reutilización–, como en un incremento del precio para otras o para todas las Administraciones contratantes, en general.

En cualquier caso, la praxis administrativa pone de relieve que el ofrecimiento de ayuda cooperativa a los Ayuntamientos no procede únicamente del Estado –que se muestra especialmente activo en este ámbito– sino también de otras Administraciones, como las autonómicas o las de diversos entes supramunicipales, que hasta cierto punto compiten entre sí para convertirse en el “paraguas tecnológico” de los Ayuntamientos, a través de instrumentos diversos, como los servicios web (desarrollo y hospedaje de portales municipales), los módulos de tramitación administrativa, los sistemas de firma electrónica o las aplicaciones de registro, notificación o archivo electrónico.

El instrumento más potente de las relaciones interadministrativas en el campo de la Administración electrónica viene constituido por el concepto, la regulación y el desarrollo de la interoperabilidad de los sistemas y las aplicaciones de las diversas Administraciones (art. 41)¹⁵. Esta interoperabilidad (definida como “la capacidad de los

¹⁵ De acuerdo con el cuál, “Las Administraciones Públicas utilizarán las tecnologías de la información en sus relaciones con las demás administraciones y con los ciudadanos, aplicando medidas informáticas, tecnológicas, organizativas, y de seguridad, que garanticen un adecuado nivel de interoperabilidad técnica, semántica y organizativa y eviten discriminación a los ciudadanos por razón de su elección tecnológica”.

sistemas de información, y por ende de los procedimientos a los que éstos dan soporte, de compartir datos y posibilitar el intercambio de información y conocimiento entre ellos”, letra “o” del Anexo de la LAE), viene asegurada por los Esquemas Nacionales, cuyo conjunto de criterios y recomendaciones deberán ser tenidos en cuenta por las Administraciones Públicas para la toma de decisiones tecnológicas que garanticen la interoperabilidad.

En fin, aunque la cooperación y la interoperabilidad pueden ser objeto de un impulso *vertical o descendente*, a partir de las iniciativas de las entidades o Administraciones de mayor ámbito territorial, también es posible imaginar su construcción en sentido *ascendente*, o, al menos, su construcción *horizontal* o en red, dinámica ésta última muy habitual y característica de la sociedad de la información y de uno de sus pilares como la Administración electrónica. En este sentido, las iniciativas desarrolladas en el ámbito local y en el de las relaciones de los gobiernos locales con las CCAA pueden constituir una buena base para edificar el sistema general de cooperación para el impulso de la Administración electrónica y la garantía de la interoperabilidad. De hecho, es probable que convenga asegurar la interoperabilidad, en un primer momento, en el escalón autonómico –entre las Administraciones existentes en cada Comunidad Autónoma- con carácter previo o, al menos, simultáneo a la interconexión e intercambio de información entre niveles territoriales superiores.

VI. Reflexiones finales y conclusiones

¿Dónde nos encontramos a los tres años de aprobación de la LAE y una vez vencido el plazo para la adaptación a la misma por parte de las Administraciones Públicas?

Un primer dato a tener en cuenta –y uno de los más fáciles de constatar- es el de las iniciativas normativas desarrolladas por las distintas Administraciones para desarrollar las remisiones y rellenar los vacíos de la LAE, facilitando su aplicación y cumplimiento. Este desarrollo compete por igual a los distintos niveles de Gobierno y Administración. Sin embargo, la Administración General del Estado ha vuelto a

demostrar su claro protagonismo en la materia. Destaca, en este sentido, la muy reciente aprobación del Real Decreto 1671/2009, de 6 de noviembre, por el que se desarrolla parcialmente la Ley 11/2007, de 22 de junio, de acceso electrónico de los ciudadanos a los servicios públicos.¹⁶ Aunque dicha norma se aplica únicamente a la Administración General del Estado y a los organismos públicos vinculados o dependientes de la misma (art. 1), es muy probable, por su nivel de desarrollo, que inspire las regulaciones reglamentarias –o, más simplemente, que se aplique fácticamente como normativa supletoria– de otras Administraciones, como sucedió, hasta cierto punto, con anteriores normas estatales en la materia, que dicho Real Decreto deroga ahora expresamente.¹⁷ Han sido aprobados, asimismo, los Reales Decretos por los que se regulan, respectivamente, el *Esquema Nacional de Interoperabilidad* y el *Esquema Nacional de Seguridad* (RD 4/2010 y 3/2010, respectivamente). Un somero análisis de los contenidos de ambas normas permite confirmar los temores acerca de la posibilidad de que dichos instrumentos puedan utilizarse para conducir imperativamente el desarrollo de la Administración electrónica hacia soluciones preestablecidas que no cuenten con el suficiente grado de participación y consenso entre los agentes implicados.¹⁸

A estas iniciativas deben sumarse los Planes estratégico y de actuación para el desarrollo de la LAE, aprobados por el Consejo de Ministros de 28 de diciembre de 2007, así como el soporte financiero, a través de ayudas y subvenciones a otras Administraciones, mediante el Plan Moderniza y el Plan Avanza, clara vía de regulación, obtención de información y “orientación” de las prioridades en materia de Administración electrónica, cubierta por un poder de gasto que sigue considerándose legítimo, a pesar de su carácter netamente ejecutivo, y de una intensa actividad convencional, concretada en la suscripción de múltiples convenios relacionados con el ámbito que nos ocupa, tanto con Comunidades Autónomas, como con Entes Locales.

¹⁶ Publicado en el BOE núm. 278, de 18 de noviembre de 2009.

¹⁷ Así, queda derogado el Real Decreto 263/1996, de 16 de febrero, por el que se regula la utilización de técnicas electrónicas, informáticas y telemáticas por la Administración General del Estado, así como los artículos 14 a 18 del Real Decreto 772/1999, de 7 de mayo, por el que se regula la presentación de solicitudes, escritos y comunicaciones ante la Administración General del Estado, la expedición de copias de documentos y devolución de originales y el régimen de las oficinas de registro.

¹⁸ Vid., en este sentido, la valoración crítica realizada por I. ALAMILLO (“Reflexions competencials sobre l’esbarrany d’esquema nacional d’interoperabilitat”. *Revista Catalana de Dret Públic*, núm. 40).

Las Comunidades Autónomas también se han sumado al desarrollo normativo de la LAE, aunque la situación es aquí muy variable y en algunos casos no existen iniciativas destacables. En otros supuestos, por el contrario, la tarea realizada es destacable y supone una clara orientación a la implementación de la Administración electrónica. En el caso del País Vasco, por ejemplo, podemos citar el Decreto 232/2007, de 18 de diciembre, por el que se regula la utilización de medios electrónicos, informáticos y telemáticos en los procedimientos administrativos; el Decreto 72/2008, de 29 abril, de creación, organización y funcionamiento de los registros de la Administración General de la Comunidad Autónoma de Euskadi y sus Organismos Autónomos, así como el Decreto 217/2008, de 23 diciembre, sobre las normas reguladoras del Boletín Oficial del País Vasco, o la Orden de 15 de enero de 2009, por la que se regula el régimen de admisión de los certificados electrónicos. Otras Comunidades tienen aprobada (Navarra) o en preparación (Comunidad Valenciana, Cataluña) su propia Ley de Administración electrónica o han dictado normas reglamentarias para el impulso de dicho modelo de Administración (caso del Decreto 56/2009, de 7 de abril, para el impulso y el desarrollo de los medios electrónicos en la Administración de la Generalitat de Cataluña).

La aprobación de normas municipales en materia de Administración electrónica es muy desigual y se encuentra, por lo general, poco desarrollada. Destacan, aquí, algunos ejemplos, como los de Barcelona, Castellón, Ermua, Málaga, Granada, Vitoria, etc. Y nos consta que existe un proceso de elaboración, bastante acelerado, de ordenanzas reguladoras en distintos municipios. Sin embargo, debe apuntarse el escaso número de municipios, en relación a la totalidad de los mismos, que cuentan o han empezado a elaborar su propia normativa en la materia, lo que es especialmente llamativo en el caso de las grandes ciudades.

Más allá del dato normativo, fundamental pero insuficiente, lo cierto es que muchas Administraciones se han implicado en el desarrollo de aplicaciones y dispositivos tecnológicos necesarios para implantar la Administración electrónica (registros

telemáticos, sistemas de notificaciones electrónicas, dotación de sistemas de firma electrónica, desarrollo de módulos comunes de tramitación, archivo electrónico), aunque no es menos cierto que buena parte de estas iniciativas se encuentran todavía en una fase inicial o funcionan todavía en pruebas.

¿Hacia donde vamos? Como ha señalado algún autor, es fácilmente constatable el riesgo de paralización de la Administración electrónica, con el incumplimiento de los plazos previstos por la LAE y la consiguiente frustración de los derechos de los ciudadanos enfáticamente proclamados por la misma. De hecho, la Administración General del Estado –la única que tenía como plazo insoslayable de adaptación el 1 de enero de 2010- debería haber forzado una prórroga legislativa de dicho plazo, ante la imposibilidad de adaptar completamente los 2.500 procedimientos administrativos detectados como objeto de adaptación.

Dicha situación, agravada por la profunda crisis económica que nos afecta, debería llevar a un replanteamiento de los objetivos formulados por el legislador, desde un mayor realismo. Sin embargo, no pueden menospreciarse los esfuerzos realizados por distintas Administraciones, ni puede desconocerse que la actividad desarrollada en el campo normativo y en el organizativo pueden facilitar un rápido mimetismo por parte de las Administraciones menos avanzadas. La extensión del DNI electrónico –o la disposición de otros medios de firma electrónica- por parte de buena parte de la ciudadanía nos parece, también, un elemento decisivo para la implantación y el rápido desarrollo de las previsiones contenidas en la LAE y su normativa de desarrollo. Aunque no es fácil formular pronósticos en esta materia, queremos pensar que los próximos meses pueden situarnos ante notorios avances y, en cualquier caso, que las ventajas de la Administración electrónica, y la interiorización por los ciudadanos de los derechos que tienen reconocidos en este campo, deben llevarnos cuanto antes a la consecución de los objetivos que tenemos planteados, teniendo presente, por lo demás, que entre las ventajas citadas se encuentran, también, las relativas al ahorro económico que la Administración electrónica puede generar, tanto para los ciudadanos, como para las propias Administraciones.

BIBLIOGRAFÍA

ALAMILLO, I. “Reflexions competencials sobre l’esborrany d’esquema nacional d’interoperabilitat”. *Revista Catalana de Dret Públic*, núm. 40 (disponible en <http://www.rcdp.cat>).

BARNÉS, J. “Sobre el derecho administrativo de la información”. *Revista Catalana de Dret Públic*, núm. 35 (2007) (disponible en <http://www.rcdp.cat>).

BERNADÍ GIL, X. “Hacia el Estado autonómico electrónico. Las TIC en la reforma estatutaria y en la nueva legislación básica estatal”. *Revista Catalana de Dret Públic*, núm. 35 (2007) (disponible en <http://www.rcdp.cat>).

— “Derecho público y administración electrónica: una visión panorámica”. En: *Nuevas Políticas Públicas. Anuario multidisciplinar para la modernización de las Administraciones Públicas*, núm. 1 Sevilla: IAAP, 2005.

— *La incidencia de Internet sobre la distribución de competencias*. Barcelona: Obsei, 2004 (disponible en <http://www.upf.edu/obsei>).

BERNADÍ GIL, X. (ed.). *Administracions públiques i Internet. Elements de dret públic electrònic*. Barcelona: Fundació Carles Pi i Sunyer d’Estudis Autonòmics i Locals, 2006.

BLASCO DÍAZ, J.L. “Los derechos de los ciudadanos en su relación electrónica con la Administración”. *Revista Española de Derecho Administrativo*, núm. 136 (2007).

BLASCO, J.L. Y FABRA, M. *Las Entidades locales ante la Ley 11/2007, de 22 de junio, de Acceso Electrónico de los Ciudadanos a los Servicios Públicos. Situación en la Comunidad Valenciana*. Castellón: Universitat Jaume I, 2009 (disponible en: <http://gintal.uji.es/media/EstudioAE.pdf>).

CERRILLO, A. Y GALÁN, A. *Informe sobre la Administración electrónica local*. Barcelona: Fundació Pi i Sunyer d’Estudis Autonòmics i Locals, 2009.

CERILLO I MARTÍNEZ, A. “La regulación de la administración electrónica local: el caso del Ayuntamiento de Barcelona”. En: FONT I LLOVET, T. *Anuario de Gobierno Local, 2006*. Barcelona: Institut de Dret Públic-Fundación Democracia Local, 2007.

— “La información administrativa por internet en la Administración local”. En: *Revista de Estudios Locales*, núm. extra julio (2004).

FUENTETAJA PASTOR, J.A. *La protección de datos en la Administración local*. Madrid: Iustel, 2008.

GAMERO, E. y VALERO, J. (coords.). *La Ley de Administración Electrónica. Comentario sistemático a la Ley 11/2007, de 22 de junio, de Acceso Electrónico de los Ciudadanos a los Servicios Públicos*. Cizur Menor: Thomson-Aranzadi, 2008 (hay segunda edición).

MARTÍN DELGADO, I. “Del riesgo de paralización en la implantación de la Administración electrónica”. *Actualidad Jurídica Aranzadi*, núm. 781 (septiembre 2009) (disponible en <http://www.aranzadi.es>).

MESA DEL OLMO, A. “La administración electrónica en el ámbito local del País Vasco: el desarrollo de las páginas web municipales”. *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 77 (2007).

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

VALERO TORRIJOS, J. *El régimen jurídico de la e-Administración*. Granada: Comares, 2007 (2a ed.).

— “La nueva regulación legal del uso de las tecnologías de la información y las comunicaciones en el ámbito administrativo: ¿el viaje hacia un nuevo modelo de Administración, electrónica? *Revista Catalana de Dret Públic*, núm. 35 (2007).