

DIRECCIÓN LA LEY TEMAS DE HOY: JOSÉ MARÍA MICHAVILA NÚÑEZ y ALBERTO DORREGO DE CARLOS



ADMINISTRACIÓN Y NUEVAS TECNOLOGÍAS

PRESENTACIÓN

LA ADMINISTRACIÓN ELECTRÓNICA: LUCES Y SOMBRAS DE UNA NUEVA REGULACIÓN LEGAL

ALBERTO DORREGO DE CARLOS

Abogado. Socio Director de Eius Abogados. Letrado de las Cortes Generales

El pasado 14 de junio, las Cortes Generales aprobaron definitivamente, tras una larga y fructífera tramitación parlamentaria, el texto de la **NUEVA LEY DE ACCESO ELECTRÓNICO DE LOS CIUDADANOS A LOS SERVICIOS PÚBLICOS (LAESP)**, cuya entrada en vigor se producirá (aunque con escasos efectos inmediatos, como veremos) al día siguiente de su publicación en el *Boletín Oficial del Estado*.

La **LAESP** constituye, a partir de ahora, la base normativa de alcance más general (dado su mayoritario contenido básico, según establece la Disposición Final Primera) de la llamada *Administración electrónica*, o, expresado con mayor rigor, de la utilización de las comunicaciones electrónicas en el ámbito del sector público, tanto en las relaciones con los ciudadanos (**A2C**) y las empresas (**A2B**) como de las diferentes Administraciones entre sí (**A2A**).

La nueva Ley avanza sustancialmente respecto al marco normativo vigente contenido en la Ley 30/1992, de 26 de diciembre, (**LRJAPAC**), cuyo texto, modificado en este punto por la Ley 24/2001, reguló sus elementos nucleares desde la perspectiva jurídico-administrativa: la creación de los *registros telemáticos* (a partir de ahora

denominados *registros electrónicos*) y las *notificaciones administrativas telemáticas* cuando el interesado hubiere consentido expresamente este medio de comunicación con la Administración (arts. 38 y 59 de la **LRJAPAC**, respectivamente). Igualmente avanza respecto a otras regulaciones legislativas sectoriales de extraordinaria importancia en esta materia como fueron la Ley General Tributaria de 2003 y la Ley de Enjuiciamiento Civil de 2000 (en particular, el art. 162 y los preceptos concordantes) que tanto han contribuido también a la modernización tecnológica en sus respectivas esferas.

La nueva Ley de Acceso Electrónico de los Ciudadanos a los Servicios Públicos establece por primera vez en nuestro ordenamiento jurídico el derecho subjetivo del ciudadano a «... relacionarse con las Administraciones Públicas utilizando medios electrónicos...» a través de los cuales podrá: a) ejercer los derechos regulados en el art. 35 de la **LRJAPAC**; b) presentar toda clase de solicitudes y alegaciones en los procedimientos administrativos así como manifestar el consentimiento; c) oponerse (a través de los pertinentes recursos) a las resoluciones y actos administrativos; d) realizar pagos a la Administra-

PRESENTACIÓN

● La administración electrónica: Luces y sombras de una nueva regulación legal, por ALBERTO DORREGO DE CARLOS 2

LA OPINIÓN DE LOS EXPERTOS

● Pistoletazo de salida para la presentación telemática de escritos en los órganos judiciales, por PEDRO LUIS HUGUET TOUS 3

● La experiencia de la Agencia Estatal de la Administración Tributaria, por SANTIAGO SEGARRA TORMO 5

ENTREVISTA

● MAURICIO PASTOR SERRANO. El DNI electrónico: «un nuevo paso en la libertad individual de los ciudadanos». 8

ESTUDIO GENERAL

● Una nueva Administración: modernidad y tecnología, por JORGE ULISES CORONA HERRERO 10

NUEVAS TENDENCIAS

● Hoja de Ruta o Lista de Tareas y Plazos de la Ley de Administración electrónica, por BORJA ADSUARA 15

● El acceso electrónico de los ciudadanos a las Administraciones Públicas, por JORGE VILLARINO MARZO 21

LO ESENCIAL 24

ción, y e) recabar cualesquiera informaciones (art. 6.1 LAESP).

Asimismo, y ello constituye una innovación muy relevante respecto a la regulación vigente contenida en el art. 35.f) de la LRJAPC, los ciudadanos

tendrán derecho «... a no aportar los datos y documentos que obren en poder de las Administraciones públicas...» [art. 6.2 b) LAESP], lo cual implica el nacimiento de un derecho frente a todas las Administraciones Públicas (Estatal, Autonómica y Local) globalmente consideradas, y no un mero derecho subjetivo frente a la «... Administración actuante...» [art. 35.f) LRJAPC]. A estos efectos, la LAESP obliga a las Administraciones implicadas a *compartir* dichos datos a través de comunicaciones electrónicas, recabando para ello la autorización del interesado si se tratase de datos de carácter personal.

Desde esta misma perspectiva de los derechos de los ciudadanos (la más importante siempre para el Derecho administrativo), la nueva Ley incorpora una mejorada regulación de los dos instrumentos antes citados: los registros y las notificaciones electrónicas. Asimismo, ofrece una nueva regulación de las formas de identificación y autenticación, en ambas direcciones (Administraciones Públicas y ciudadanos), que hasta ahora se contenía en un conjunto heterogéneo de normas.

Por imperativo de la LAESP, todas las Administraciones Públicas (esto es, todas y cada una de las Comunidades Autónomas y los Ayuntamientos de España) están obligadas a crear y mantener operativo un *registro electrónico* (art. 24) en el cual los ciudadanos tendrán derecho a presentar «... cualquier solicitud, escrito o comunicación...» [art. 24.2 b)], y a obtener automáticamente «... un recibo consistente en una copia autenticada del escrito, solicitud o comunicación de que se trate incluyendo la fecha y hora de presentación y el número de entrada de registro...» (art. 25.3). A los escritos presentados en el registro electrónico podrán acompañarse toda clase de documentos en formato electrónico (cuestión de gran importancia práctica para el ciudadano y de correlativa dificultad técnica de gestión), siempre y cuando se ajusten a los estándares determinados en los *Esque-*

mas Nacionales de Interoperabilidad y Seguridad (art. 25.4). A estos efectos, los registros electrónicos permanecerán operativos todos los días del año durante las veinticuatro horas del día (art. 26.2) sin perjuicio de la regulación del cómputo de los plazos administrativos en estos supuestos que se realiza en la Ley.

La nueva regulación de las *notificaciones electrónicas* es igualmente de gran trascendencia práctica en las relaciones A2C. Todos los ciudadanos españoles tienen derecho a elegir el *canal electrónico* como vía de comunicación con la Administración Pública (con cualquiera de ellas), salvo que una norma con rango de Ley imponga una comunicación *no-electrónica* (art. 27.1). El ciudadano puede, por consiguiente, optar por recibir las notificaciones administrativas por esta vía (art.28.1), para cuya validez será necesario el cumplimiento de una serie de requisitos, correctamente contemplados en la ley (arts. 27 y 28), que esencialmente tienen que ver con la constancia de la transmisión y recepción de dichas notificaciones. No olvidemos que en nuestro Derecho los plazos impugnatorios de los actos y las resoluciones administrativas son muy fugaces y su vencimiento acarrea consecuencias extremadamente graves (generalmente, la pérdida del derecho) para el administrado.

Junto a estas *normas básicas de garantía* de los derechos de los ciudadanos (elemento vertebral y más elogiado de la nueva regulación legal) la LAESP contempla una serie de herramientas normativas específicamente orientadas a la Administración General del Estado, cuya importancia, sin embargo, desde mi punto de vista, es claramente secundaria por dos motivos: en primer lugar porque la *actividad prestacional directa* de la AGE es cada vez más residual respecto a las CC.AA. y las Entidades locales, y en segundo término, porque los grandes servicios públicos con trascendencia masiva sobre los ciudadanos que aún son gestionados desde la Administración General (tributos, Seguridad Social y Administración de Justicia, fundamentalmente) se prestan actualmente ya con un elevado nivel de sofisticación y calidad a través de comunicaciones electrónicas y procesos telemáticos. No parece que la escasamente ambiciosa regulación contenida en el art. 8 (en particular el llamado *Punto Único* de Acceso Electrónico a la AGE o las estructuras multicanal) vayan a aportar mucho valor añadido a los servicios electrónicos al ciudadano que hoy prestan, por ejemplo, la Agencia Estatal de Administración Tributaria, la Dirección General del Catastro, la Tesorería General de la Seguridad Social o los Registros de la Propiedad y Mercantiles, que se sitúan como referentes a escala planetaria de las mejores prácticas en el ámbito del *e-governance*. Las disposiciones sobre la AGE (que no son más que una reedición de fallidas iniciativas anteriores, como el portal *administracion.es* o el actual *O60.es*) responden más, en mi opinión, a la necesidad de llenar de contenido a ciertas unidades y dependencias ministeriales que a un criterio riguroso de mejora de los servicios electrónicos al ciudadano.

Por otro lado, la encomiable pretensión del legislador estatal de codificar el régimen jurídico básico de la Administración electrónica, como presupuesto esencial para su desarrollo en el futuro, ha chocado frontalmente, una vez más, con la inexorable realidad política y jurídica que atraviesa actualmente nuestra Nación: esto es, la creciente *fragmentación* del ordenamiento jurídico en general y la progresiva desintegración, normativa y conceptual, del Derecho administrativo común, en particular.

La positiva e innovadora regulación del derecho subjetivo de los ciudadanos a relacionarse con las Administraciones Públicas a través de medios telemáticos (art. 6.1 LAESP) y sus elementos accesorios (registro electrónico, notificaciones electrónicas, etc.) queda reducida a una mera *declaración programática* en la Disp. Final Tercera, en la que se contiene la regulación sobre la *aplicación efectiva* de la nueva Ley.

Así, desde la entrada en vigor de la Ley «... los derechos reconocidos en el art. 6... podrán ser ejercidos...» únicamente «... en relación con los procedimientos y actuaciones adaptadas a lo dispuesto en la misma...» (Disp. Final Tercera.1), lo cual no parece que vaya a suceder en muchos supuestos. Por este motivo la propia Ley prevé que «... cada Administración pública hará pública y mantendrá actualizada la relación de dichos procedimientos y actuaciones...» (Disp. Final Tercera.1). Es decir, la única obligación concreta que establece la Ley para las Administraciones Públicas (aunque sin fijar tampoco plazo alguno para ello) es elaborar esta lista de procedimientos adaptados y mantenerla debidamente actualizada.

Las auténticas obligaciones jurídicas se establecen en los apartados siguientes de esta Disp. Final Tercera, al establecer un término concreto, el 31 de diciembre de 2009, a partir del cual los derechos de los ciudadanos reconocidos en el art. 6 podrán ser ejercidos «... en relación con la totalidad de los procedimientos y actuaciones...» que sean competencia de la Administración General del Estado. Este plazo se alinea, con elogiado determinación, con la *Iniciativa i2010* [COM (2005) 229] de la Comisión Europea, enmarcada a su vez en la *Estrategia de Lisboa sobre el Crecimiento y el Empleo en Europa*, en la cual se dibuja un extenso abanico de medidas prioritarias y objetivos concretos en materia de *e-governance* a desarrollar por los Estados y la propia Comisión Europea entre los años 2005-2010.

Sin embargo, esta obligación legal ha quedado decepcionantemente difuminada en el caso de las CC.AA. y las Entidades locales, respecto a las cuales la efectividad de estos derechos del ciudadano al 31 de diciembre de 2010 queda condicionada a lo que permitan «... sus disponibilidades presupuestarias...» (Disp. Final Tercera.3 y 4). Es decir, a que estas Administraciones *decidan* voluntariamente (ya que son ellas mismas las que fijan sus prioridades y las «... disponibilidades presupuestarias...») si dichos derechos de los ciudadanos registrarán o no en los procedimientos administrativos de su competencia. Una solución legislativa ciertamente frustrante.

Todo ello nos sitúa ante lo que considero la característica menos estimable de la nueva Ley: su falta de ambición político-legislativa.

La *Administración electrónica* en España se encuentra ante una seria encrucijada en la que resulta imprescindible un fuerte impulso político y un liderazgo administrativo ejercido con decisión. Hemos alcanzado importantes logros (algunos de ellos mundialmente reconocidos e imitados fuera de nuestras fronteras). Los indicadores del *Observatorio Europeo de e-government*, creado por la IDABC (*Interoperable Delivery of European e-Government Services, Administration, Business and Citizens*) nos sitúa en unos ratios aceptables en el contexto europeo. El Informe final de este Organismo correspondiente a 2006 reconoce que en España la penetración de la banda ancha en los hogares es de un 29% y en las empresas de un 87%. Un 23,7% de los ciudadanos usan Internet para obtener información sobre los procedimien-

diario LA LEY temas de HOY

DIRECCIÓN LA LEY TEMA

JOSÉ MARÍA MICHAVILA NÚÑEZ
Y
ALBERTO DORREGO DE CARLOS

tos administrativos, un 13,6% para descargar formularios válidos en dichos procedimientos y un 7% realizan transacciones electrónicas con la Administración. Dichos porcentajes se elevan en el caso de las empresas a un 53% (información), 54% (descargas de formularios) y 38% (transacciones electrónicas con la Administración). Estos datos son similares en países como el Reino Unido o Irlanda, pero son sustancialmente mejores que los que ofrecen las Administraciones de la República Federal Alemana. Sólo los países nórdicos alcanzan resultados sensiblemente mejores que los españoles en este terreno. En una misma línea de análisis se sitúa el último *Informe sobre el progreso del e-Government en Europa* (2006), elaborado por la Comisión Europea (Dirección General para el Desarrollo de la Sociedad de la Información) con el apoyo técnico de la consultora CAPGEMINI. Este Informe, de periodicidad anual, nos sitúa en un nivel medio europeo en la llamada *on-line sophistication* (79 puntos, lo que nos coloca, por ejemplo, por encima de Alemania, Holanda, Bélgica o Luxemburgo) y algo por encima de la media europea en los llamados *Fully Available On-line Services* (con 55 puntos sobre un máximo de 83).

En mi opinión, el necesario salto hacia delante en la construcción de un modelo avanzado de *e-governance* en España se encuentra lastrado por la falta de coordinación administrativa (que tuve personalmente la oportunidad de comprobar cuando desempeñé entre 2001 y 2004 el cargo de Director General para la Modernización de la Administración de Justicia), la superposición de proyectos, la falta de una política real de interoperabilidad y, sobre todo, la improvisación, la escasa profesionalidad, y la ausencia completa de criterios de eficiencia en la definición de las iniciativas. Numerosos proyectos (en ocasiones sumamente costosos) se suceden en el tiempo en muchas áreas de la AGE y en las otras Administraciones sin que nadie se detenga a evaluar sus resultados ni su incidencia real sobre la calidad de los servicios prestados. Los débiles instrumentos que crea la LAESP para combatir estos grandes males (un *Comité Sectorial de Administración Electrónica*, sin autoridad efectiva ni medios para ejercerla, un enigmático *Esquema Nacional de Interoperabilidad y Seguridad*, una *teórica* Red de Comunicaciones de las Administraciones Públicas españolas) no creo que vayan a ser un remedio eficaz para organizar este entorno.

En todo caso, la nueva Ley resulta globalmente positiva y abre grandes oportunidades para la modernización a nuestras Administraciones Públicas. En ese reto ha querido estar presente LA LEY-TEMAS DE HOY con este nuevo número en el que participan, una vez más, prestigiosos profesionales que han tenido en el pasado o tienen actualmente importantes responsabilidades en el desarrollo de la Administración electrónica en España en sus diferentes áreas: *Borja Adsua*, ex Director General para el Desarrollo de la Sociedad de la Información; *Santiago Segarra*, responsable del gran proyecto realizado por la AEAT; *Pedro Huguet*, impulsor desde las profesiones jurídicas del proyecto LEXNET que se inició en el Ministerio de Justicia en 2002 para las comunicaciones electrónicas en este complejo sector del Estado, y *Mauricio Pastor*, responsable del proyecto del DNI electrónico, que constituye una de las ventajas posicionales de mayor importancia que tiene España en este ámbito. En fin, todo ello completado con los estudios doctrinales realizados por Jorge Ulises Corona y por el Letrado de las Cortes Generales Jorge Villarino, Secretario Académico de esta publicación. A todos ellos agradezco su colaboración y participación en este número.

LA OPINIÓN DE LOS EXPERTOS

PISTOLETAZO DE SALIDA PARA LA PRESENTACIÓN TELEMÁTICA DE ESCRITOS EN LOS ÓRGANOS JUDICIALES

El Consejo de Ministros aprueba el Real Decreto que regula la utilización del Sistema LEXNET

Pedro Luis HUGUET TOUS

Presidente del Consejo de los Ilustres Colegios de Abogados de Cataluña.

Después de largo tiempo de espera, el Consejo de Ministros del 26 de Enero de 2007 aprobó el Real Decreto que incorpora las modificaciones normativas necesarias que permitirán la implantación de *LexNET* en la Nueva Oficina Judicial.

El Sistema *LexNet*, cuyo desarrollo informático lleva finalizado varios años, es un servicio de transporte de documentos que el Ministerio de Justicia ha integrado dentro de la nueva Oficina Judicial, en concreto en los denominados «Servicios Comunes», por lo que su utilización irá extendiéndose a medida que la nueva Oficina Judicial vaya implantándose en los órganos jurisdiccionales. Su misión es permitir la comunicación «telemática», es decir, a distancia y por medios electrónicos, con los Juzgados en los que se encuentre implantado con plena seguridad ju-

rídica. Para ello ha sido necesario mantener los requisitos establecidos por la vigente Ley de Enjuiciamiento Civil (LEC), pero adaptados a las tecnologías de la información y las comunicaciones. Para ello, además de garantizar la confidencialidad de las comunicaciones por medio de un adecuado diseño del sistema, era preciso garantizar el no repudio en origen y en destino, por lo que, basándose en la Ley de Firma Electrónica 59/2003, se establece la necesidad de utilizar la firma electrónica reconocida en las comunicaciones que se realizan por esta vía. Esta plataforma del Ministerio de Justicia se encuentra diseñada para que puedan incorporarse todos los operadores jurídicos (Abogados, Procuradores, Secretarios, etc.) y al ser una plataforma de intercambio de documentos con firma y fechado

electrónico, puede integrarse con cualquier sistema de gestión procesal.

Así pues, por ejemplo, un Procurador que desee utilizar *LexNet* para comunicarse con el Juzgado deberá primero estar dado de alta en *LexNet*, además estar en posesión de un certificado de firma electrónica reconocido, y por último disponer del escrito firmado electrónicamente por el Abogado con su propia firma electrónica, tal y como exige la vigente LEC para poder proceder a presentarlo.

En el caso de los Abogados, la implantación de *LexNet* es un paso histórico y definitivo para disminuir los plazos y mejorar la calidad del servicio público de administración de justicia que las Administraciones ofrecen a los ciudadanos.

Por ello, tal y como reconoce el propio Consejo de Ministros en la aprobación del Real Decreto, la colaboración del CGAE con el Ministerio en el desarrollo e implantación del sistema ha sido larga e intensa.

Por un lado, la Abogacía se ha preocupado de dotar a todos los Colegiados de firma electrónica reconocida de la Autoridad de Certificación de la Abogacía que les acredita como Abogados. En este sentido, debe recordarse que la firma electrónica que facilitan las Administraciones Públicas certifica exclusivamente la identidad del poseedor, pero no su condición de colegiado. De esta forma, los colectivos que utilizan las firmas electrónicas proporcionadas por la Administración, para poder acceder a *LexNet*, deben facilitar además una base de datos de colegiados sujeta a permanentes actualizaciones, (altas, bajas, posibles sanciones, etc.) a fin de que la Administración sepa si se encuentran o no dentro del colectivo y pueda aceptar o denegar su acceso a *LexNet*. Teniendo esto en cuenta, la Abogacía opta en el año 2003 por un modelo distinto por el que se constituye en Autoridad de Certificación reconocida, con todos los efectos legales oportunos, a fin de emitir carnés colegiales electrónicos a todos los Abogados, acreditativos tanto de su identidad como de su condición de Abogado en ejercicio. De esta forma, se evita la cesión de bases de datos a la Administración, y paralelamente la información se mantiene siempre vigente, ya que, por un lado, cada vez que se emita un nuevo certificado de Abogado el Letrado podrá usar *LexNet* de forma inmediata, y por otro, cada vez que se revoque su certificado, el Abogado no podrá entrar en *LexNet* sin que la Administración conozca si ha cursado baja o ha sido sancionado.

Esta novedosa opción ha servido como referente a la Abogacía Internacional y gracias a la fuerte inversión realizada por la Abogacía Española nos ha permitido dotarnos de los medios para mejorar la deontología incluso en las relaciones electrónicas, mejorando así la calidad del servicio que la abogacía presta a los ciudadanos. En este sentido, debe recordarse que las firmas electrónicas de la Administración (FNMT y DNI electrónico) son excelentes herramientas diseñadas para la comunicación con la Administración, pero no permiten su verificación por parte de los ciudadanos. Por el contrario, cualquier ciudadano puede verificar un certificado digital de la Autoridad de Certificación de la Abogacía sin pagar nada por ello, comprobando así si su Abogado (o el de la parte contraria) es realmente un profesional cualificado.

Pero las aportaciones a *LexNet* por parte de la Abogacía no se limitan a diseñar un modelo de firma electrónica para reservar el control de la profesión a la Abogacía y mejorar la calidad del servicio que ésta presta a los ciudadanos, sino que crea un conjunto de desarrollos informáticos complementarios a los del Ministerio de Justicia que permiten al abogado las siguientes funcionalidades:

- Servicio de Aviso de Notificación en *LexNet* por SMS: Gracias a este servicio exclusivo para Abogados se puede conocer, sin necesidad de conectarse con la plataforma del Ministerio, cuándo se recibe una comunicación desde *LexNet*, así como el asunto sobre el que trata (aunque no su contenido). El servicio envía un mensaje corto al teléfono móvil del Abogado cuando *LexNet* envía un mensaje al buzón personal del Abogado. Igualmente lo puede remitir al teléfono

de un compañero autorizado o personal administrativo.

- Servicio de Aviso de Notificación por *e-mail* convencional: Igualmente, gracias a este servicio exclusivo para Abogados se puede conocer, sin necesidad de conectarse con la plataforma del Ministerio, cuándo se recibe una comunicación desde *LexNet*, así como el asunto sobre el que trata (no el contenido). El servicio envía un *e-mail* convencional a la cuenta del Abogado cuando *LexNet* envía un mensaje al buzón personal del Abogado. Igualmente, lo puede remitir a la cuenta de un compañero autorizado o personal administrativo de forma totalmente gratuita.

- Servicio de Depósito de mensajes de *LexNet*: Este servicio permite custodiar en el Centro de Proceso de Datos de la Abogacía de forma totalmente segura las comunicaciones recibidas por parte del Ministerio.



Finalmente, es sabido que después de la aprobación del último Estatuto de la Abogacía Española, la colegiación en cualquier colegio de Abogados del estado permite la actuación en cualquier órgano jurisdiccional, sea cual fuere la administración competente en justicia en ese órgano. Es por ello que para que todos los Abogados puedan beneficiarse de estas nuevas formas de relación con los juzgados, la Abogacía defiende que el acceso a *LexNet* se realice desde la zona privada de cada colegio en el portal profesional de los Abogados (www.RedAbogacia.org), junto con el resto de herramientas similares que cada comunidad autónoma está creando. De esta forma, por ejemplo, un Abogado de Zaragoza o de Reus podrá encontrar de forma sencilla y sin salir del despacho la forma de presentar telemáticamente un escrito en un Juzgado de Sevilla, sin tener que peregrinar por las diferentes web de cada una de las Administraciones Públicas competentes en materia de Justicia. Esto es especialmente relevante si tenemos en cuenta que la actuación a través de Internet es especialmente interesante en aquellos asuntos que se llevan en órganos jurisdiccionales alejados de nuestro lugar de residencia.

UTILIZACIÓN DE *LEXNET*

Para utilizar estos servicios basta con disponer del certificado digital ACA, que los Colegios de Abogados españoles ya están emitiendo. Con el certificado digital en el lector, el colegiado habrá de acceder a la zona privada correspondiente a su colegio de residencia o bien al servicio *LexNet* disponible en la zona de su colegio en www.redabogacia.org, siempre que éste se encuentre en una de las circunscripciones donde el Ministerio facilita la presentación telemática de escritos, como es el caso de Baleares, León, Murcia, La Rioja y otras muchas donde está en proceso de implantación.

Adicionalmente, debe destacarse que el Proyecto Tecnológico prevé la formación a los colegiados en el uso de la herramienta *LexNet* durante los cursos gratuitos «Abogacía Digital II».

CONCLUSIONES

La aprobación de este RD supone un importante hito para los profesionales del Derecho, ya que la implantación de *LexNet* en los órganos jurisdiccionales permitirá desarrollar una parte importante de la actividad profesional a través de Internet sin moverse del despacho utilizando la firma electrónica de la Autoridad de Certificación de la Abogacía (ACA), y siempre bajo el estricto cumplimiento de la LEC (firma electrónica del Abogado siempre como profesional que ostenta la defensa, y del Procurador en caso de que sea pertinente).

En el caso de la Abogacía, la estrecha colaboración con el Ministerio de Justicia ha permitido integrar *LexNet* con RedAbogacia; la extranet de servicios de los Colegios de Abogados accesible con firma electrónica de ACA.

Esta integración permite ofrecer a los Abogados servicios especiales, como son avisos al teléfono móvil o al correo electrónico, cuando se recibe cualquier mensaje desde *LexNET*, o la posibilidad de almacenaje y custodia de las notificaciones electrónicas de los Juzgados en el buzón privado de cada colegiado.

LA EXPERIENCIA DE LA AGENCIA ESTATAL DE LA ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA

Por SANTIAGO SEGARRA TORMO

Director del Departamento de Informática Tributaria de la AEAT

I. INTRODUCCIÓN

La Agencia Estatal de Administración Tributaria hace uso de las nuevas Tecnologías de la Información y de las Comunicaciones lo antes posible por tres motivos:

1. Como Administración Pública debe impulsar la penetración de estas tecnologías en la sociedad.

2. Para detectar lo antes posible los problemas que su aplicación pueden producir y encontrar su solución. Un ejemplo de esto fueron las adaptaciones tecnológicas y organizativas llevadas a cabo para ofrecer un servicio ininterrumpido 24 x 7. Otro ejemplo ha sido asimilar la firma electrónica basada en criptografía asimétrica, lo que ha permitido aceptar sin ningún tipo de problema el Documento Nacional de Identidad Electrónico.

3. Para ofrecer valor añadido a los ciudadanos y a la propia Administración. Ejemplos de ello lo constituyen los millones de trámites que se realizan telemáticamente por los ciudadanos sin tener que efectuar desplazamiento físico a las oficinas de la AEAT. Además, muchos de estos trámites se realizan en horarios en los que las oficinas permanecen cerradas al público. Así por ejemplo, más de la mitad de las presentaciones de las declaraciones de IRPF por Internet tienen lugar en jornada de tarde o noche, y más del 10%, durante los fines de semana.

Las Tecnologías de la Información y de las Comunicaciones son consideradas en la AEAT como un factor que influye de manera decisiva en la eficacia y eficiencia de sus actuaciones. No constituyen un fin en sí mismo, pero contribuyen a que los demás factores rindan adecuadamente. Entre estos otros factores cabe citar a los propios obligados tributarios, a los colaboradores de la AEAT, a los procedimientos, a la información, y cómo no, a los empleados públicos.

II. LOS OBLIGADOS TRIBUTARIOS Y LAS TIC

En primer lugar, el particular como interesado en un procedimiento específico debe tener acceso a toda la información que necesite y poder presentar cualquier escrito, solicitud o documento desde cualquier lugar a cualquier hora del día y en cualquier día del año. Ello ha exigido el desarrollo por parte de la AEAT del concepto de oficina virtual integral que permite al particular:

— Poder presentar por medios telemáticos sus solicitudes.

— Tener acceso a cuanta información y documentación obre en poder de la Administración de acuerdo con la legislación vigente.

— Poder consultar las bases informatizadas que contienen los criterios administrativos existentes para la aplicación de la normativa tributaria.

— Obtener información del estado de tramitación de un expediente determinado del que sea interesado.

— Poder presentar por medios telemáticos sus alegaciones y aportar los documentos que considere conveniente.

— Poder ser notificado por medios telemáticos si lo desea.

— Poder obtener certificaciones administrativas.

— Valorar la actuación de la Administración poniendo de manifiesto aspectos a mejorar.

La AEAT está desarrollando el concepto de expediente electrónico para todos los procedimientos administrativos. Ello supone la necesidad de gestionar, tanto documentos cuyo soporte original es electrónico como la de digitalizar con las debidas garantías de autenticidad e integridad aquéllos en soporte papel. También implica la asignación de un índice a cada expediente que será firmado electrónicamente una vez se cierre el expediente electrónico para garantizar también su integridad. Con ello se podrá dar acceso al expediente administrativo a aquellas personas que tengan la condición de interesados en un procedimiento.

Los servicios ofrecidos pueden ser clasificados en servicios personalizados y servicios abiertos. Para éstos es irrelevante conocer quién accede al servicio.

Éste es el caso de los contenidos informativos relativos a la legislación fiscal o a los criterios que aplica la AEAT. También están comprendidos en esta categoría los más de 40 programas de ayuda que pueden ser objeto de descarga por Internet o el simulador de IRPF.

En los servicios personalizados es necesario identificar al usuario. Comprenden, por una parte, los servicios que permiten el acceso a la información de un obligado tributario como es el caso de los datos fiscales de los que dispone la AEAT durante el plazo de presentación de la declaración de IRPF, el acceso a las deudas pendientes de pago, el acceso a las declaraciones presentadas por un obligado tributario.

Por otra parte, se hallan los servicios que permiten realizar la tramitación de un procedimiento.

La identificación electrónica podría realizarse por alguno de los siguientes sistemas:

— Mediante determinada información cuyo conocimiento comparten las dos partes que intervienen en una comunicación telemática. Éste sería el caso de una clave de acceso.

— Mediante un elemento que obra en poder sólo del usuario y que aporta al realizar una conexión telemática. Éste sería el caso de los certificados de identificación electrónica.

— A través de algún rasgo propio de la persona que realiza el acceso a estos servicios. Éste sería el caso de los elementos de identificación biométricos como la huella dactilar, iris de los ojos...

La AEAT ha apostado con carácter general por la utilización de los certificados de identificación electrónica. En los supuestos en los que sea necesaria, además, la vinculación objetiva se exige firma electrónica basada en criptografía asimétrica con los criterios que establece la legislación de firma electrónica para la firma electrónica reconocida. Cada año se reciben decenas de millones de transacciones firmadas electrónicamente. Concretamente, el día 30 de enero se recibieron 974.000 declaraciones con firma electrónica.

La Administración Tributaria española ha establecido para determinados supuestos y condiciones la posibilidad de utilización por los ciudadanos de otros sistemas de firma electrónica, tales como la aportación de información conocida por ambas partes u otros sistemas no criptográficos. El caso más conocido es el de borrador de la declaración de IRPF. La vinculación objetiva queda garantizada, ya que es la propia Administración Tributaria quien calcula la propuesta de declaración de IRPF que el contribuyente confirma utilizando una referencia que figura en el borrador que la AEAT pone a su disposición y el Número de Identificación Fiscal, que es un dato que no consta en dicho documento.

III. LOS COLABORADORES EN LA GESTIÓN TRIBUTARIA

Las Tecnologías de la Información y de las Comunicaciones han permitido que determinados agentes privados o públicos participen en la gestión tributaria basándose en los principios de beneficio mutuo y de confianza recíproca. Éste es el caso de las más de 200 Entidades financieras que actúan como Entidades colaboradoras en la recaudación de los tributos lo que constituye un caso singular a nivel europeo e indudablemente un caso de éxito. Otro caso de éxito lo constituye la participación de los Agentes de Aduanas en la presentación telemática de la documentación necesaria para la gestión aduanera, lo que ha permitido reducir sensiblemente el plazo de despacho en los recintos aduaneros.

La AEAT valora especialmente la posibilidad de actuar telemáticamente por terceros a través de la institución de la representación por las siguientes razones:

— Porque la institución de la representación responde a la idea de agilizar al máximo los procedimientos administrativos sin detrimento de los derechos de los administrados.

— Porque permite dar acceso a las ventajas que ofrecen las TIC a aquellos ciudadanos que aún no tienen acceso a ellas.

— Porque la Administración resulta beneficiada

ducirse el sonido correspondiente a la conversación mantenida.

Cada imagen digitalizada o conversión telefónica registrada consiste en un conjunto de bits que están almacenados en filas de tablas de la base de datos, que además de la identificación de su titular incluye en un único campo la representación binaria de la imagen del documento o de la conversación telefónica.

El tercer nivel de información posibilita el análisis multidimensional de la misma. Las bases de datos relacionales permiten analizar fácilmente la información en dos dimensiones. Cada fichero o tabla de la base de datos corresponde a un elemento de información distinto. Cada registro o fila de una tabla determinada corresponde a un contribuyente. Cada elemento de información contenido en un registro o fila está recogido en un campo. Para acceder a un elemento de información es necesario conocer el tipo de información (fichero o tabla) y el Número de Identificación Fiscal. Acceder directamente al elemento de información supone tener que crear índices alternativos de acceso. La resolución del problema se complica cuando se desea encontrar en el sistema de información contribuyentes que cumplan determinadas condiciones en distintos elementos de información (campos) contenidos en distintas tablas. Es necesario desarrollar un programa para cada caso. No se puede obtener una respuesta en tiempo real.

Para responder en modo *on-line* a este tipo de preguntas, la AEAT organiza la información de otra manera utilizando sistemas informacionales de desarrollo propio que permiten realizar el análisis multidimensional de la información. Los datos se descargan de la base de datos de contribuyentes y se cargan en otros ficheros que tienen asociados tantos índices como elementos de información (o campos) sea necesario tratar. Por tanto, a diferencia de lo que sucede con la información estructurada y la no estructurada, los sistemas informacionales no se almacenan físicamente en la base de datos relacional de la AEAT, sino en otro tipo de ficheros.

La AEAT da acceso a la información de los dos primeros niveles a los titulares de la misma a través de Internet, siempre que el acceso se realice por el titular de los datos o su representante debidamente acreditado utilizando para ello certificados electrónicos de identificación. Es más, se permite que el presentador de determinados tipos de documentos pueda modificarlos directamente en determinadas circunstancias.

Este poder de decisión de cada persona sobre sus datos personales tiene sus límites legales en la Ley Orgánica de Protección de Datos (art. 23.2: cuando el mismo obstaculice las actuaciones administrativas tendentes a asegurar el cumplimiento de las obligaciones tributarias y, en todo caso, cuando el afectado esté siendo objeto de actuaciones inspectoras) y en la propia Ley General Tributaria.

Esta potestad de limitar el acceso no ha impedido que el obligado tributario pueda disponer de esta información durante el período de presentación de declaraciones o que pueda conocer la imagen digitalizada de los acuses de recibo que dan fe de la recepción de las notificaciones o las deudas pendientes de pago con la condición de que hayan sido notificadas.

La información obtenida por la Administración Tributaria tiene carácter reservado y sólo puede ser utilizada para la efectiva aplicación de los tri-

butos o recursos cuya gestión tenga encomendada y para la imposición de las sanciones que procedan, sin que puedan ser cedidos o comunicados a terceros, salvo casos excepcionales definidos en la Ley. Para ello, la AEAT ha desarrollado un sistema informático que comprueba que el funcionario está autorizado a acceder a las aplicaciones que gestionan la información y además quedan registrados todos los accesos en el sistema.

□ V. LOS PROCEDIMIENTOS

La AEAT es consciente de que existe un alto grado de interacción entre procedimientos y Tecnologías de la Información y de las Comunicaciones en los dos sentidos. Por una parte, las TIC tienen que ajustarse a las normativa que regula la actuación administrativa, y por otra, debe realizarse una redefinición en los procedimientos administrativos para obtener todas las ventajas que ofrece la utilización de las TIC. El poder real de la tecnología no reside en poder hacer funcionar mejor los viejos procesos, sino en romper las viejas reglas y crear nuevas maneras de trabajar, es decir, rediseñar.

Éste es el caso de la actuación automatizada. Los actos administrativos, entendidos en sentido amplio, constituyen una declaración de voluntad (decisiones o resoluciones finales de un procedimiento...), juicio (acto consultivo, informe...), deseo (petición de un órgano a otro...) o conocimiento (certificaciones administrativas) realizada por la Administración en el ejercicio de una potestad administrativa.

La declaración del estado psicológico debe ser realizada por el órgano competente (art. 53.1 Ley 30/1992). A través de una norma de competencia se determina en qué medida la actividad de un órgano ha de ser considerada como actividad del Ente administrativo. La competencia está delimitada por criterios materiales, territoriales y temporales.

Estos principios son exigibles también a los procedimientos que se tramiten y resuelvan informáticamente (art. 45.3 Ley 30/1992).

Este esquema ha podido mantenerse en el marco de una gestión informatizada donde la informática se limita a auxiliar a la tramitación administrativa. Se trata de una informática de gestión orientada al tratamiento masivo de expedientes. El gestor, en este caso el órgano administrativo, necesita la informática para poder tramitar el elevado número de expedientes que tiene que gestionar.

Este esquema no puede mantenerse si se opta por una informática decisional, que permita la toma de decisiones sin intervención humana directa. Se trata de actuaciones automatizadas que son perfectamente aplicables en el ámbito de actuaciones regladas en los que no hay margen de maniobra para el órgano actuante. Su contenido se limita a singularizar a un caso concreto el efecto predefinido por la Ley. Los supuestos de hecho estarían completamente delimitados en la norma que determina de forma agotadora todos y cada una de las condiciones de ejercicio de la potestad.

La actuación informatizada es aplicable a los actos reglados (resolutorios o de trámite) en la medida en la que la aplicación informática pueda conocer los presupuestos fácticos necesarios para la aplicación de la norma correspondiente. Así por ejemplo la certificación administrativa de estar al

corriente en el cumplimiento de obligaciones fiscales, el registro telemático de solicitudes...

La respuesta que genera la aplicación informática se basa en obtener del sistema de información los elementos fácticos que son relevantes para la norma que define la actuación reglada y aplicar los efectos que prevé para cada supuesto tipo. No existe inconveniente para que un programa informático pueda, si dispone de la información necesaria, constatar o verificar el supuesto de hecho y contrastarlo con el tipo legal. En efecto, la aplicación informática puede ser programada para realizar primero la calificación del supuesto de hecho y generar un resultado o acción para cada uno de los presupuestos de hecho contemplados en la norma. Existe un paralelismo absoluto entre la forma de legislar (cada presupuesto, de hecho, produce un efecto jurídico) y la de programar a partir de una tabla de decisiones (para cada situación o caso está prevista una decisión). En ambos casos se otorga una gran importancia al silogismo.

La posibilidad de realizar actuación automatizada está recogida en la Ley General Tributaria (art. 96) y también en el Anteproyecto de Ley para el acceso electrónico de los ciudadanos a las Administraciones Públicas (art. 17).

La AEAT está utilizando este tipo de actuación en distintos casos. El registro de los escritos, solicitudes recibidos por medios telemáticos constituye un ejemplo en el que se exige necesariamente actuación automatizada para permitir la expedición de recibos de presentación con la firma digital de la Administración en cualquier día y hora en la llamada Administración 24 x 7.

Otro supuesto es el caso concreto de la gestión aduanera. Para retirar la mercancía de un recinto aduanero es necesario que la autoridad aduanera haya acordado el despacho de la misma. Esta actuación se denomina levante aduanero y debe calificarse como acto administrativo. La potestad, en este supuesto discrecional, radica en la decisión de seleccionar determinados contenedores para su inspección física antes de autorizar su retirada del recinto aduanero. La recepción en soporte electrónico de las declaraciones correspondientes (declaración sumaria y declaración de importación o exportación) y el tratamiento informatizado de la información permiten que la mercancía pueda ser despachada en cuestión de minutos desde la presentación de la declaración de importación o exportación. El levante aduanero, en el caso de mercancías clasificadas como canal verde (no exigen verificación física ni aportación de documentación adicional), se produce ya de forma automatizada.

El levante aduanero y la correspondiente liquidación administrativa son actuaciones susceptibles de automatización. La Administración aduanera tiene la potestad de realizar la inspección física de las mercancías. La decisión de qué mercancías deben ser objeto de inspección y cuáles no puede descansar en un sistema experto que incorpore el conocimiento de los Inspectores de Aduanas. ¿Qué mejor forma de evitar cualquier teórico caso de arbitrariedad? Es el programa informático, que tiene recogidos los filtros explicitados por los expertos en el control aduanero, quien decide qué mercancías reciben la calificación de filtro verde y pueden ser objeto de retirada y cuáles deben ser objeto de una verificación física.

El proceso de liquidación del IVA y de los derechos de importación es una actuación plenamente reglada y por ello también susceptible de automatización que consiste en tomar en consideración la

compartido por el Gobierno actual y el anterior. Los primeros pasos de este ambicioso proyecto se dieron en la anterior Legislatura pero el impulso definitivo ha venido de la mano de la actual Administración. Precisamente, en el acto de entrega del primer DNI electrónico a una ciudadana burgalesa que tuvo ese honor el 16 de marzo de 2006, el Ministro de Administraciones Públicas pronunció unas palabras muy elocuentes: vino a decir algo así como que, en democracia, unos gobiernos se suceden a otros. Creo que era un forma de decir que recogía el testigo de un proyecto en ciernes pero tan vital para la transformación de la sociedad española que había que dedicarle todos los esfuerzos.

Volviendo a la pregunta que me formula, sobre cómo se gestó el proyecto, debo decirle que la iniciativa nace en un contexto de búsqueda de un claro objetivo: posibilitar la incorporación de la ciudadanía española a la Sociedad de la Información a través de un instrumento seguro y con personalidad jurídica por medio del cual poder perfeccionar las transacciones en la red.

La aparición de Internet ha causado una profunda transformación en el ámbito de las relaciones comerciales, pero presenta el gran inconveniente del anonimato, circunstancia ésta que hace perder potencial a la red.

P.: ¿Qué iniciativas similares en países de nuestro entorno se han tenido en cuenta a la hora de poner en marcha el proyecto?

M.P.: Salvando las distancias, hemos encontrado experiencias similares, preexistentes, como es el caso de Finlandia (aunque la obtención del documento de identidad es voluntaria y su implantación no se ha acompañado de un despliegue paralelo de aplicaciones informáticas), y también coetáneas a la española, en países como Francia, Italia o el Reino Unido. Pero hacemos bien en hablar de éstos como ejemplos similares que no idénticos. Nuestro proyecto es pionero por su singularidad, por su carácter universal y principalmente porque existe tradición en el uso del DNI. Eso que podríamos llamar «cultura del DNI» es patrimonio de los españoles. Éste es el elemento que nos diferencia de otros Estados y que a buen seguro nos va a permitir alcanzar altas cotas de libertad y acceder, antes que otros países y con los más altos niveles de seguridad, a todos los beneficios que la red informática nos ofrece.

P.: ¿Qué otras experiencias habidas en el seno de algunas Administraciones Autonómicas han servido como ejemplo o referente a la Administración Central?

M.P.: Efectivamente, ha habido iniciativas nacionales tanto en el ámbito privado como en el público. Pienso en el certificado de la Fábrica Nacional de Moneda y Timbre, el Catcer en Cataluña, el Certificado Izempe del País Vasco. No obstante, nuestro DNI electrónico no tiene nada que ver con este tipo de certificados. Hemos tenido en cuenta todas las experiencias, pero más desde un aspecto tecnológico que de contenido. En este sentido, hemos recogido e intercambiado mucha información y se han estudiado y evaluado con detenimiento multitud de cuestiones. ¿Con qué fin? Con el de adaptar lo que sí era útil a nuestro proyecto y desechar todo aquello que no nos servía. Hemos aunado tecnología y experiencias preexistentes pero la realidad es que el resultado de ese trabajo ha sido algo distinto. Lo cierto es que no hemos in-

ventado nada, simplemente hemos tecnificado una institución.

P.: ¿Cuáles son los principales problemas con los que se ha encontrado la Administración durante la preparación y posterior implantación de este proyecto?

M.P.: Más que de problemas deberíamos hablar de dificultades. La primera, la de vencer resistencias. Inicialmente, sólo inicialmente y en determinados foros hemos encontrado reticencias al cambio. Es curioso, pero a pesar de ser la española una sociedad abierta, hemos tenido que hacer un esfuerzo para convencer del verdadero espíritu y significado del proyecto. Si bien hay que destacar que en lo relativo a firma electrónica, tanto por parte de las Administraciones Públicas como del sector privado hemos tenido una gran comprensión. No en vano era como predicar a «conversos».

Una segunda dificultad ha sido la de adaptar algo que ya teníamos a las nuevas funcionalidades que se le asignan.

P.: ¿Qué otros proyectos paralelos en la aplicación de las nuevas tecnologías a la Administración han sido necesarios para implantar el DNI electrónico?

M.P.: Los principales esfuerzos se han centrado principalmente en todo aquello relacionado directamente con la puesta a disposición del nuevo DNI: la formación de los funcionarios, el diseño de la oficina tipo y el establecimiento de nuevos flujos en la expedición del documento.

P.: ¿Qué ventajas ofrece al ciudadano el DNI electrónico con respecto al DNI convencional?

Todas las que ya ofrecía y más. El DNIe va a posibilitar en el mundo virtual de la red lo mismo que el convencional en el mundo físico. La principal es que además de identificar al usuario ante terceros permite la firma electrónica. El nuevo DNI aporta seguridad, rapidez, comodidad y la inmediata realización de trámites administrativos y comerciales a través de medios telemáticos. El DNI es una institución pacífica, no molesta, forma parte de nuestra cultura en la interacción con los demás... El nuevo DNI va a aportar seguridad subjetiva a una red que tiene altas cotas de inseguridad y además va a permitir revitalizar y fortalecer el comercio electrónico en Internet. No olvidemos que probablemente sea el único documento con firma electrónica que tiene un número de documento y dos certificados: uno de firma y otro de autenticación. Nuestro DNI electrónico es tremendamente original.

P.: ¿Y a la Administración Pública?

M.P.: Principalmente la de poder prestar servicios *on line* al ciudadano sin tener que utilizar su tiempo.

P.: El nuevo DNI ¿hará más fácil el trabajo a la Policía y demás Cuerpos de Seguridad?

M.P.: Sin duda alguna que el nuevo DNI aporta ventajas para todos. Para la Policía también, pero hablamos de las mismas que para cualquier otro órgano de la Administración. Es un error creer que el nuevo documento de identidad es un documento de control. A la Policía no le dice nada, no le aporta ningún dato. El DNI no es nada más, ni nada menos, que un tí-

tulo al portador donde el Estado, que es quien puede hacerlo, otorga personalidad. La Policía no obtiene ningún beneficio aparte del de poder prestar servicios con más agilidad. Las mayores ventajas son para el ciudadano, y no hablamos únicamente de ventajas prácticas. El DNIe aporta sobre todo capacidad de libertad. Además es un hecho que las distintas formas de comunicación telemática están permitiendo, por primera vez en la historia, que el ser humano tenga algo parecido al don de la ubicuidad. Para que la red pueda eclosionar, para que consiga aquello que todos intuimos son necesarios instrumentos como nuestro DNI electrónico.

P.: Se habla ya de conceptos como clave pública y clave privada, términos, por cierto, desconocidos para el ciudadano hasta la aparición del formato electrónico. ¿Qué significan y qué diferencias existen entre ellos?

M.P.: A modo de explicación rápida, diría que la clave privada es una clave personal que únicamente conoce y custodia su propietario y que es utilizada para crear firmas digitales, así como para descifrar mensajes con la clave pública.

La clave pública es la que conoce o puede conocer el resto de usuarios del sistema, aquellos que quieran comunicarse de modo seguro con el propietario de la misma. Se utiliza para verificar firmas creadas con su correspondiente clave pública. En definitiva, es el código que faculta para la firma, el que acredita que soy yo quien ha firmado.

P.: ¿Quiénes son y qué papel juegan las autoridades de certificación?

M.P.: Las autoridades de certificación son la Dirección General de Policía, la Guardia Civil y el Ministerio del Interior. A ellos corresponde la expedición de certificados. Garantiza igualmente la titularidad de los mismos de modo que el intercambio de mensajes entre emisor y receptor se establezca con la confianza necesaria. También prestan otros servicios relacionados con la firma electrónica.

P.: ¿Quiénes son y cuál es el cometido de las autoridades de Validación?

M.P.: La Autoridad de Validación es el componente que tiene como tarea suministrar información sobre la vigencia de los certificados electrónicos que, a su vez, hayan sido registrados por una Autoridad de Registro y certificados por la Autoridad de Certificación. Respecto a quiénes son los prestadores de ese servicio: La Fábrica Nacional de Moneda y Timbre - Real Casa de la Moneda, y el Ministerio de Administraciones Públicas. Adicionalmente, la Entidad Pública Empresarial Red.es podría completar los servicios de validación en un futuro próximo.

P.: ¿Qué garantías de seguridad se han incorporado al DNI electrónico?

M.P.: Las más avanzadas a nivel tecnológico, pero creo sinceramente que este aspecto interesa más a la comunidad científica que al ciudadano. Aunque para satisfacer la curiosidad de algunos les contaré que el DNIe se compone de una tarjeta de policarbonato, a la que se han añadido diferentes elementos de seguridad contra la falsificación, e incorpora un chip cripto-

gráfico. Se utiliza tecnología de última generación, certificada según los estándares más estrictos para este tipo de dispositivos, garantizando así unos niveles de seguridad que impiden su clonación.

P.: Según su opinión, ¿cuál puede ser la razón por la que algunos ciudadanos se muestran desconfiados ante el nuevo DNI electrónico y reacios a su utilización?

M.P.: Creo que es más una cuestión psicológica o de percepción de una nueva realidad. Y para ilustrar esta opinión nos basta un ejemplo que repetimos constantemente en nuestra vida diaria y que curiosamente no nos suscita ningún temor: el de entregar por unos minutos al camarero de un restaurante nuestra tarjeta de crédito para que se cobre. Ése sí es un acto de alto riesgo, «cuasi suicida» y sin embargo tenemos la seguridad «subjetiva» de que se va a hacer un buen uso de la tarjeta.

Insisto en que el nivel de seguridad que ofrece el nuevo formato es infinitamente superior al

anterior y al establecido para las propias tarjetas de crédito.

El DNI electrónico es un documento más seguro, mucho más fiable que el tradicional. El DNI convencional, tecnológicamente hablando, incorpora las mismas medidas de seguridad que un billete de 500 euros. Por su parte, el DNIE está dotado de mayores y más sofisticadas medidas de seguridad que harán prácticamente imposible su falsificación.

P.: ¿Debemos entender, por tanto, que está suficientemente garantizada la confidencialidad en el tratamiento de los datos personales?

M.P.: La salvaguarda de la confidencialidad es absoluta. El conocimiento de la clave privada sólo la tiene el titular de ese DNI y sólo él la puede poner en peligro. No existe copia de esa clave en ningún otro soporte. Además, la Agencia de Protección de Datos ha estado vigilante en todas las fases del proyecto.

P.: ¿Para cuándo está previsto el uso generalizado del nuevo DNI electrónico en todo el territorio del Estado?

M.P.: No podría concretar una fecha, pues debemos tener en cuenta que los documentos actuales y los convencionales que aún se están emitiendo seguirán siendo válidos hasta que se aplique el futuro plan de sustitución de los mismos. Pero hablamos en cualquier caso de una generalización de uso inminente. El DNI electrónico ya forma parte de nuestra vida: se ha implantado ya en la mitad norte del país (a excepción de Cataluña y País Vasco). Además está previsto que a finales de este año 2007 todos los equipos de DNI expidan únicamente el formato electrónico. A partir de ese momento podrán emitirse ya 6,5 millones de DNIE al año. A fecha de hoy ya circulan 500.000 ejemplares.

P.: El DNIE es una realidad. ¿Cuál es el siguiente paso o proyecto de futuro?

M.P.: El NIE para la población residente.

ESTUDIO GENERAL

UNA NUEVA ADMINISTRACIÓN: MODERNIDAD Y TECNOLOGÍA

Por JORGE ULISES CORONA HERRERO

Socio-Director de Aliona Abogados. Máster en Derecho de las Telecomunicaciones, Sociedad de la Información, Nuevas Tecnologías y Servicios Audiovisuales (Instituto de Empresa)

I. ACERCAMIENTO A LA ADMINISTRACIÓN ELECTRÓNICA

La todavía reciente aparición de las nuevas tecnologías en nuestras vidas ha dado lugar a lo que se viene llamando «Sociedad de la Información», propiciando con ello una revolución en nuestro modo de actuar como individuos sociales y poniendo a nuestro alcance nuevos conocimientos con el único requisito de conectarnos a una inmensa fuente de información almacenada en unos y ceros: una red de datos.

Las Administraciones Públicas no se han podido sustraer a este fenómeno y, desde hace años, vienen haciendo grandes esfuerzos para su adaptación a las nuevas tecnologías mediante el desarrollo de planes y estrategias que buscan la transformación de su modo de actuar, tanto de puertas adentro como de cara al ciudadano y empresas, con quienes interactúan.

En esta nueva forma de relacionarse de las Administraciones Públicas, definida por la inmediatez y por la facilidad de acceso a la información, ésta juega un papel estratégico, otorga un poder a los ciudadanos que la Administración no puede

desconocer. Con ello se está dando un giro radical a las relaciones administrado-Administración, alumbrando lo que hoy se conoce como Administración electrónica o *e-Administración*.

Pero ¿qué es realmente, de qué hablamos, en qué pensamos cuando nos referimos a la *e-Administración*? La Comisión Europea nos da una de las definiciones que mejor se acercan a los cambios que las nuevas tecnologías están produciendo en el ámbito de lo público: «*el uso de las tecnologías de la información y la comunicación en las administraciones públicas, combinado con un cambio organizativo y nuevas habilidades para mejorar los servicios públicos y procesos democráticos potenciando el apoyo a las políticas públicas*».

II. MARCO DE DESARROLLO: POLÍTICAS DE FOMENTO DE LA E-ADMINISTRACIÓN

1. Los precursores

La primera referencia que existe en la legislación española de inclusión de nuevas tecnologías

en un cuerpo legal se remonta al Código de Comercio de 1885, cuando en su art. 51 incorpora la correspondencia telegráfica como modo de producir obligaciones entre los contratantes. Cierto que impone un contacto previo por escrito, pero este planteamiento no dista mucho del modelo actual de certificación digital de identidad del usuario, como veremos más adelante.

Desde ese telégrafo a la Internet actual ha pasado mucho tiempo, hemos incluso cambiado dos veces de siglo, y es que las tecnologías de que hoy disponemos no podíamos siquiera imaginarlas hace veinte años. Un buen resumen de lo que pueden suponer estos cambios es la decisión de la Comisión Europea de que antes de 2010 todos los contratos públicos estén accesibles *on-line*.

Pero la realidad en España es un tanto distinta. El inicio de los esfuerzos de la Administración por acercar las nuevas tecnologías a la sociedad diseñando una política general de actuación data del año 1999, con la aprobación por el Consejo de Ministros del Plan de Acción INFO XXI. Este intento no llegó a alcanzar las expectativas generadas, pues, cuatro años después, nuestro país figuraba a la cola de todas las estadísticas sobre implantación de nuevas tecnologías, además de

que una gran parte de los fondos y programas anunciados nunca se llegaron a ejecutar.

Paralelamente, a principios del año 2000, se presentó en sociedad el llamado «Libro Blanco para la Mejora de los Servicios Públicos», que, tomando como punto de partida el análisis del «estado de la ciencia», llegó a la conclusión de que las políticas de mejora de atención a los ciudadanos y de recursos humanos *«no pueden ejecutarse correctamente sin recurrir al enorme potencial de progreso que para las Administraciones públicas está contenido en las tecnologías de la información y de las comunicaciones»*. O, lo que es lo mismo, que ante los nuevos retos que se les plantean cada día a los ciudadanos como consecuencia de la Sociedad de la Información, la Administración debe modernizarse y actualizarse, y ello pasa por la inclusión de las nuevas tecnologías en todo sus ámbitos administrativos, utilizándolas para mejorar sus procesos internos, y para una relación más positiva con los administrados.

Así las cosas, una vez verificada la escasa eficacia de las medidas del Plan INFO XXI, sus mismos artífices impulsaron una nueva estrategia plasmada en el programa *España.es* la cual, basándose en el informe de la Comisión de Expertos de Internet —*Comisión Soto*— y con unos fines más ambiciosos que su antecesor, pretendía poner a nuestro país en la vanguardia mundial del uso de las nuevas tecnologías en la Administración. Estos objetivos pretendían alcanzarse mediante la puesta en marcha de seis actuaciones concretas, siendo una de las más importantes el desarrollo de la administración electrónica bajo el nombre de *admi-*

ción y automatismo en las oficinas públicas». Pero no hemos de olvidar que este cuerpo legal no fue sustituido hasta 1992, y que entre ambas fechas media una diferencia abismal desde el punto de vista tecnológico. Baste recordar que, en el momento de la aprobación de la LPA, para ubicar un ordenador era necesaria una inmensa habitación, el teléfono acababa de llegar al millón de líneas instaladas en España y el cable coaxial había hecho su aparición dos años atrás con la inauguración del cable coaxial Madrid—Zaragoza—Barcelona.

La Administración se modernizó en los años ochenta, se introdujeron multitud de equipos informáticos, se crearon las redes informáticas administrativas para la gestión de la información, etc., pero todas estas mejoras no tuvieron un desarrollo normativo paralelo que las legitimase, de

do del acto administrativo electrónico determinar de un modo fehaciente quién ha emitido el acto y asegurando que la información enviada a través del mensaje de datos no carece de alguna de sus partes y que no ha sido modificada.

Uno de los avances más importantes en la regulación de la actuación de la Administración en el campo de las nuevas tecnologías fue dado con la aprobación del Real Decreto 263/1996, de 16 de febrero, por el que se regula la utilización de técnicas electrónicas, informáticas y telemáticas por la Administración General del Estado, cuya finalidad principal aparece resumida en su título, y que no fue sino el desarrollo del art. 45 de la LRJ-PAC, lo que ha supuesto que sea el eje de las relaciones Administración-administrado en la actualidad. Este Real Decreto parte de un escenario

que resulta indispensable a la hora de equiparar el acto administrativo electrónico al tradicional y, sobre todo, a la producción de efectos jurídicos por el *e-Acto*, pues del aseguramiento de la fecha de recepción o emisión van a depender extremos básicos del Derecho administrativo como son los plazos para ejercer la defensa de sus derechos por parte del interesado o, por ejemplo, la caducidad de un expediente. No obstante, siempre queda un último requisito: que el interesado haya señalado las notificaciones a través de las nuevas tecnologías como medio preferente de comunicación; si no se cumple este punto, todos los avances —en cuanto a exteriorización de la actividad administrativa— se habrán quedado en agua de borrajas.

Fue, finalmente, la reforma operada por la Ley 24/2001, de 27 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social, modificando la LRJ-PAC, la que vino a solucionar uno de los últimos escollos en el sistema normativo administrativo, el que impedía el despegue de la actividad administrativa *on-line*: se estableció la creación de registros telemáticos en la Administración para la recepción o salida de solicitudes, escritos y comunicaciones por medios telemáticos, se detalló de manera pormenorizada la notificación electrónica y sus efectos y se introdujo, de forma novedosa en una norma general, la obligación para la Administración y el administrado de hacer uso de los medios telemáticos para ciertos procedimientos administrativos. Esta recíproca obligación de hacer uso de las nuevas tecnologías para las relaciones administrativas ya había sido implementada en el ámbito de la Administración Tributaria con anterioridad, lo que constituyó una revolución en el modo de relacionarse con la Administración, convirtiéndose en el primer paso hacia la creación de una verdadera *e-Administración*: en el segundo semestre de 1998 las grandes empresas, aquellas que facturan más de 6 millones de euros al año, podían de forma voluntaria realizar sus declaraciones de IVA y retenciones a sus trabajadores por Internet; en enero de 1999 tuvieron que hacerlo de forma obligatoria.

2. La e-Identificación: firma electrónica

Aún quedaba un extremo de vital importancia por definir, cómo firmar los documentos electrónicos —aunque algunas Administraciones, como la Tributaria, ya habían encontrado soluciones parciales—, a lo que el Real Decreto-Ley 14/1999, de 17 de septiembre, sobre firma electrónica, vino a dar respuesta. En realidad, era necesario dotarse de un marco de confianza para las relaciones con la *e-Administración*, otorgar el mismo valor a la firma digital o electrónica que a la firma manuscrita o, en otras palabras, garantizar que la persona que realiza la gestión es quien dice ser y certificar que esta persona no pueda repudiar dicho trámite. Esta norma, ya derogada, dotó a España de una regulación pionera, intentando dar una solución al problema de la identificación telemática, pero lo hizo de forma apresurada y pecando de excesivo tecnicismo, lo que provocó que cuando fue sustituida no se hubiese expandido el uso de esta tecnología en nuestro territorio.

Con la entrada en vigor de la actual regulación de firma electrónica se quiso dar respuesta a esa falta de confianza que estaba latente en la sociedad: el ciudadano no confiaba en la seguridad las nuevas tecnologías y prefería hacer los trámites de forma tradicional. La Ley 59/2003, de 19 de diciembre, de firma electrónica (LFeI), predica un sistema de libre prestación de estos servicios de identificación telemática, pero en el ámbito de las relaciones jurídico-públicas hace una excepción

Se fijan los pilares básicos sobre los que se extenderá la e-Administración, exigiendo del acto administrativo electrónico determinar de un modo fehaciente quién ha emitido el acto y asegurando que la información enviada a través del mensaje de datos no carece de alguna de sus partes y que no ha sido modificada

forma que tenían que limitarse al ámbito más interno de la Administración, careciendo del reconocimiento formal y, por consiguiente, del reconocimiento de validez de que los documentos y comunicaciones generados haciendo uso de estas nuevas herramientas necesitaban.

Un ejemplo de estas limitaciones la podemos encontrar en el Real Decreto 2291/1983, de 28 de julio, sobre órganos de elaboración y desarrollo de la política informática del Gobierno, que, aun reconociendo la importancia y progresión de la informática, tal y como recoge su Exposición de Motivos cuando dispone que es «consciente del alto valor estratégico de la información para el desarrollo de la Nación», no llega a exteriorizar tal relevancia, limitándose la parte dispositiva del decreto a crear el Consejo Superior de Informática y diferentes Subdirecciones en la AGE que no pasarán de tener unas funciones consultivas y de coordinación entre Administraciones o, en ciertos casos, de homologación de equipos y de vigilancia del cumplimiento de lo recogido en el Real Decreto.

La Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (LRJ-PAC), piedra angular sobre la que se vertebró la Administración Pública española, vino a iniciar la creación del marco necesario para la exteriorización de la introducción de las nuevas tecnologías en la Administración. En su art. 45 propone la incorporación de estos medios tecnológicos, tanto para su funcionamiento interno y desarrollo de competencias como para las relaciones con los ciudadanos, y, lo que es más importante, otorga validez a los documentos presentados por estos medios siempre que cumplan los requisitos sobre los que se habrán de apoyar en un futuro las relaciones telemáticas: autenticidad, integridad y conservación.

De esta forma se fijan los pilares básicos sobre los que se extenderá la *e-Administración*, exigen-

do del acto administrativo electrónico determinar de un modo fehaciente quién ha emitido el acto y asegurando que la información enviada a través del mensaje de datos no carece de alguna de sus partes y que no ha sido modificada.

Quizá como un guiño al origen anglosajón de las tecnologías de la información y a la costumbre existente en su comunidad jurídica de proponer al principio de sus disposiciones una definición de los términos que más adelante se utilizarán en el documento, en el art. 3 del RD 263/1996 se definen conceptos como soporte, medio, aplicación y documento. Estos elementos se recogen de modo amplio y abierto, sin articular medidas de seguridad o requisitos especiales para la actividad administrativa, con unas garantías genéricas para la verificación de asuntos clave en el uso de las tecnologías de la información, como son la autenticidad o la integridad, lo que se pospone para el Capítulo II.

Lo que realmente supone la entrada en una nueva era de relaciones «de y con» una Administración condicionada por las tecnologías puede resumirse en lo recogido en los arts. 5 a 9 del Real Decreto, donde se define de forma clara y concisa cómo será el acto administrativo electrónico y qué condiciones tiene que cumplir para que produzca los mismos efectos que su homólogo tradicional: el *e-Acto* administrativo será válido siempre que quede acreditada su integridad, conservación y la identidad del autor, así como la autenticidad de su voluntad. A estos requisitos básicos se les une otro, la necesidad de dejar constancia de la transmisión y recepción del acto y, especialmente, de la fecha en que se han producido estos eventos, lo

necesaria, permitiendo que las Administraciones Públicas establezcan condiciones adicionales a la utilización de la firma electrónica, en especial en cuanto a necesidad de prueba respecto de la fecha del documento, respondiendo a la ya comentada necesidad de salvaguardar las garantías de cada procedimiento.

Con la LFeL se definieron tres tipos de firma electrónica que se basaban en los niveles de seguridad que alcanzaba cada una, siendo la firma electrónica reconocida la única que debería de interesar a la *e-Administración* por la equiparación que de ella realiza a la firma manuscrita en su art. 3.4. Ahora bien, la propia norma pierde una oportunidad única de crear un marco de confianza en las relaciones con los Entes públicos cuando en el apartado dedicado en exclusiva al empleo de la firma electrónica, en el ámbito de las Administraciones Públicas, evita otorgar la *exclusiva* a la firma electrónica reconocida como elemento de seguridad en el ámbito jurídico-público. Es cierto que no todas las relaciones de la Administración, interiores o exteriores, necesitan el mismo grado de seguridad desde un punto de vista teórico, pero en el caso de que se hubiese optado por obligarlas a adoptar este máximo nivel de confianza hubiera supuesto un seguro empujón decisivo para la difusión de los usos de las nuevas tecnologías en este ámbito.

En el mismo año en que se aprobó la LFeL entró en vigor otra norma de gran relevancia en las relaciones de la Administración con terceros, la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria, pero, al igual que con la LRJ-PAC, se pierde la oportunidad de establecer la obligación de utilizar en las relaciones tributarias telemáticas una firma electrónica fuerte y con idénticos efectos y garantías propuestos por la firma reconocida. No obstante, sí que se produce un avance significativo en el campo de la simplificación del uso de la firma electrónica, pues, al reconocer su eficacia en una norma de carácter *general*, se evita la técnica normativa seguida hasta ese momento, consistente en la regulación del uso de la firma electrónica a través de las normas reguladoras de los diferentes tributos.

Todo este proceso de fortalecimiento de la confianza en las relaciones telemáticas ha cristalizado en una nueva forma de identificación en España, en la que volvemos a ser pioneros: el Documento Nacional de Identidad Electrónico. La LFeL introdujo en el Capítulo III de su Título II este medio de identificación, otorgándole incluso más eficacia y funciones que a su homólogo en papel, imponiendo la obligación a las personas físicas o jurídicas, públicas o privadas, de reconocer la eficacia del *e-DNI* «para acreditar la identidad y los demás datos personales del titular que consten en el mismo», pero da un paso más disponiendo su necesaria validez «para acreditar la identidad del firmante y la integridad de los documentos firmados con los dispositivos de firma electrónica en él incluidos». Consecuencia del desarrollo de la LFeL a través del Real Decreto 1553/2005, de 23 de diciembre, por el que se regula el Documento Nacional de Identidad y sus certificados de firma electrónica y llevando a la práctica lo anticipado en ésta, en el año 2006 se inició en Burgos el programa piloto de sustitución del DNI tradicional el *e-DNI*, es decir, por una tarjeta de plástico dotada de un chip con información, tanto pública como privada, desde la que se trasladan las características específicas del documento (acreditación de la nacionalidad y de los datos que en él aparecen) al mundo de las nuevas tecnologías, permitiendo a la persona titular del documento acreditar electrónicamente

y de forma indubitada su identidad y firmar digitalmente documentos electrónicos, otorgándoles una validez jurídica equivalente a la que les proporciona la firma manuscrita. El que un ciudadano disponga del *e-DNI* supone que tiene a su disposición una firma electrónica reconocida que le permite firmar sus transacciones telemáticas con un tercero, incluyendo a las Administraciones Públicas, garantizando con total seguridad la identidad del usuario, lo que permite aumentar la *e-confianza*.

3. La Protección de Datos en la Administración

La progresiva implantación de las nuevas tecnologías en nuestra sociedad está suponiendo una revolución en la Administración Pública, de esto no cabe ninguna duda a estas alturas, y para el desarrollo de este tipo de sociedad se necesita informa-

ción, la cual se acumula cada vez más rápido y en mayor cantidad. Esto plantea un doble problema: por una parte, una cuestión de índole técnica, el cómo almacenarla, lo que se va resolviendo de forma brillante con el aumento exponencial de las capacidades de los sistemas de almacenamiento. El otro punto es cómo tratar esa información sin provocar una lesión en los derechos de los titulares; en definitiva, cómo salvaguardar la privacidad de los individuos, derecho fundamental independiente y autónomo del derecho a la intimidad, recogido en el art. 18.4 de la Constitución Española de 1978.

Y si hay alguien que tenga almacenada gran cantidad de datos de carácter personal, sin duda se trata de la Administración Pública: desde nuestra fecha de nacimiento hasta el número de hijos, pasando por domicilio, estado civil, minusvalía, enfermedades, etc., lo que convierte sus bases de datos en una tentación para cualquiera que pretenda hacer una utilización malintencionada de nuestra privacidad, distinta a la que nosotros queremos o estamos obligados.

La Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, de Protección de Datos de Carácter Personal (LOPD) pretende, tal y como recoge en su art. 1, «garantizar y proteger, en lo que concierne al tratamiento de los datos personales, las libertades públicas y los derechos fundamentales de las personas físicas, y especialmente de su honor e intimidad personal y familiar». Y ciertamente regula el acceso y tratamiento de los datos personales de una manera bastante eficiente, con una Agencia

que vela por su cumplimiento y, lo que es más importante a la hora de minimizar los posibles efectos perversos de un uso fraudulento de datos ajenos, lo hace con relativa celeridad. Extenderse en un análisis de esta compleja normativa resulta aquí complicado, pero sí querría apuntar su mayor lacra: su aplicación en el ámbito de lo público es testimonial, de forma que las Administraciones que se deciden a tener una política de protección de datos acorde con lo recogido en la LOPD lo hacen —en su mayor parte— por una cuestión de imagen. Y es que las consecuencias de no actuar de acuerdo son mínimas e irrelevantes y, en cualquier caso, no económicas; las multas se reservan para los ficheros de titularidad privada. Lo único que puede hacer la Agencia Española de Protección de Datos en el caso de que observe una infracción es proponer actuaciones disciplinarias contra el empleado responsable y dictar una resolución con las medidas a tomar para corregir el mal uso de los datos, todo ello de forma no coerci-

tiva. En definitiva, se trata de un Derecho Fundamental que no lo es tanto cuando hablamos de Administración.

IV. NUEVOS CAMINOS PARA LA E-ADMINISTRACIÓN

Para entender el futuro de la Administración Pública y su relación con las nuevas tecnologías es necesario partir de una idea principal: esta relación es buena e indispensable. Como consecuencia de todas las mejoras asociadas a esta unión, la *e-Administración* se ha de convertir en algo más eficiente, que dé más servicios con menos coste para las arcas del Estado, que acabe con el incumplimiento sistemático de los plazos por parte de los poderes públicos y convierta el silencio administrativo en un recuerdo del pasado, y, sobre todo, que convierta a la Administración en algo cercano al ciudadano, de modo que éste la perciba como algo suyo.

La *e-Administración* tiene a su alcance conse-

serían más fáciles de cumplir al disponer de más personal, se evitarían los paseos del documento entre departamentos administrativos al poder firmar cada responsable con su certificado digital desde su propio equipo, se ahorra en papel, en sellos para notificar la resolución, el ciudadano podrá defender sus derechos con más rapidez si no está de acuerdo; en definitiva, es posible una Administración Pública eficiente.

1. Proyecto de Ley para el Acceso Electrónico de los Ciudadanos a las Administraciones Públicas

Aspirando a hacer realidad en todas las Administraciones Públicas españolas este nuevo escenario, el día 1 de diciembre de 2006 el Consejo de Ministros aprobó la remisión a las Cortes Generales del Proyecto de Ley para el Acceso Electrónico de los Ciudadanos a las Administraciones Públicas (ProLAECAP), que según declara en su art. 1 *«reconoce el derecho de los ciudadanos a relacionarse con las Administraciones Públicas por medios electrónicos y regula los aspectos básicos de la utilización de las tecnologías de la información en la actividad administrativa, en las relaciones entre las Administraciones Públicas,*

de la regulación de las relaciones telemáticas en el seno de las AA.PP. Desde el reconocimiento de la descentralización característica de la Administración española se establece un marco común para las relaciones telemáticas jurídico-públicas partiendo de la base de la cooperación y la interoperabilidad de las redes desde la neutralidad tecnológica. Y es que es tan decidida su voluntad de centralizar en este ProLAECAP *los asuntos* de las nuevas tecnologías en el campo de las Administraciones, que llega a desplazar de las normas esenciales del ordenamiento en materia administrativa la regulación de la mayoría de las referencias existentes en la actualidad, como hace en su Disposición Derogatoria Única con el art. 45 la LRR-PAC en su práctica totalidad.

Continuando este proyecto normativo con la evolución que se produjo con la creación de los Registros Telemáticos se escala un peldaño más y se garantiza la creación de, al menos, un registro electrónico en cada Administración, con una consecuencia evidente: todos los Entes públicos van a tener que modernizarse para de esta forma poder permitir a los ciudadanos el ejercicio de los derechos contenidos en la norma. Otra novedad interesante es la que prevé la creación de un repositorio de aplicaciones usadas o creadas por las AA.PP. con el

Ley de Contratos del Sector Público (ProLCSP). De esta forma se introducen numerosos cambios en el procedimiento de contratación con las AA.PP., se procuran eliminar las barreras de entrada para las pymes o se hace un guiño al comercio justo y ecológico. Pero el avance más notable se produce, nuevamente, como consecuencia de la potenciación del uso de las nuevas tecnologías en el sector.

Consecuencia directa de la futura entrada en vigor del ProLCSP es la elección de Internet como el nuevo medio en el que se van a publicitar los contratos, con las naturales consecuencias de mayor visibilidad y reducción de plazos, creándose una plataforma de contratación del Estado donde se accederá a la publicidad con valor indicativo y valor legal, se tramitarán las solicitudes de registro y de clasificación de licitadores y se obtendrán los certificados correspondientes. Figura muy interesante es igualmente la *«Subasta Electrónica»* que, sin duda, otorgará aún mayor transparencia a la contratación administrativa y reducirá ostensiblemente los plazos. Por ejemplo: desde el momento en que se hagan llegar las invitaciones para participar en la subasta únicamente habrá de mediar un mínimo de dos días.

La nueva norma es un revulsivo a la contratación electrónica de las AA.PP., pasando de una situación actual en la que es prácticamente testimonial la utilización de medios electrónicos a un nuevo escenario donde se crean las bases de lo que tendrá que ser el único futuro posible en este campo, cual es el monopolio de este medio de contratación. De alguna forma, estamos siguiendo el mismo camino del procedimiento administrativo pero con un evidente retraso, se ha optado por crear el marco legal necesario pero dejando a las Administraciones decidir si usan las nuevas tecnologías o las tradicionales. ¿No hubiera sido más acertado establecer la obligación de la contratación electrónica? Naturalmente, con un amplio período de adaptación.

Nuestro país ha sido pionero en la implantación de las nuevas tecnologías en algunos ámbitos de las Administraciones Públicas y se han realizado y se están realizando grandes esfuerzos para conseguir ponernos a la cabeza europea en el uso de estas modernas tecnologías en todos los sectores del país, asumiendo que el desarrollo y mejora de las condiciones de vida, la creación de valor y de industria y el desarrollo tecnológico, pasan por la Sociedad de la Información

así como en las relaciones de los ciudadanos con las mismas con la finalidad de garantizar sus derechos, un tratamiento común ante ellas y la validez y eficacia de la actividad administrativa en condiciones de seguridad jurídica».

Y es que este Proyecto de Ley supone el comienzo de una nueva era para la *e-Administración*, declarando el derecho de los ciudadanos a relacionarse con las AA.PP. por medios electrónicos, lo que significa que, a partir de este momento, las Administraciones están obligadas a hacer uso de los medios electrónicos simplemente porque la Ley reconoce a los individuos el derecho a hacer uso de éstos. A finales de 2009, una vez finalice el plazo máximo de adaptación para la Administración recogido en su Disposición Final Tercera, el ciudadano podrá ejercer sus derechos de forma telemática, entre otros, obtener informaciones, realizar consultas y alegaciones, formular solicitudes, entablar pretensiones, efectuar pagos, realizar transacciones y oponerse a las resoluciones y actos administrativos. Aun quedará una última etapa por completar, que esta obligación de relación telemática sea exigible también al ciudadano, pero hemos de ser conscientes de que con el grado actual de uso e integración de las tecnologías en los hogares españoles, en el que únicamente el 29,3% disponen de acceso a Internet por banda ancha, aún tendrán que pasar muchos años.

Por otra parte, esta futura norma viene a acabar con la dispersión normativa tantas veces criticada

de fin de que sean reutilizadas, lo que es una gran noticia en cuanto a utilización racional de los recursos públicos se refiere, poniendo las bases para acabar con la creación de programas ad hoc en cada Ente local, prácticamente iguales a los desarrollados en el Municipio vecino con el consiguiente gasto para las arcas públicas. Solución acertada también es la que se toma para salvar el problema de la validez de los documentos aportados por los interesados, de los que se permite adjuntar copia electrónica —con un escáner, por ejemplo—. En un primer momento (art. 35.1 del Proyecto), el interesado certificará la validez mediante su firma electrónica; ahora bien, la Administración se reserva la posibilidad de solicitar al interesado que acuda a la sede física del Ente público para el cotejo del documento. Y es que era necesario tomar una decisión en cuanto a las copias aportadas por el interesado, pues se corría el peligro de crear una Administración telemática a medias si se permitía presentar telemáticamente la solicitud pero no la documentación complementaria.

2. Proyecto de Ley de Contratos del Sector Público

La obligada transposición a nuestro ordenamiento de la Directiva 2004/18/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 31 de marzo de 2004, ha sido el punto de partida para la puesta en marcha de la mecánica legislativa que ha dado como resultado el recientemente aprobado Proyecto de

V. CONCLUSIÓN

Nuestro país ha sido pionero en la implantación de las nuevas tecnologías en algunos ámbitos de las Administraciones Públicas y se han realizado y se están realizando grandes esfuerzos para conseguir ponernos a la cabeza europea en el uso de estas modernas tecnologías en todos los sectores del país, asumiendo que el desarrollo y mejora de las condiciones de vida, la creación de valor y de industria y el desarrollo tecnológico, pasan por la Sociedad de la Información.

No obstante, muchos de los indicadores manejados para medir la realidad de la implantación de las nuevas tecnologías en España nos muestran graves carencias, como es la escasa penetración de Internet, donde estamos a 12 puntos de la media europea, o la distancia que nos separa del 46% de holandeses que usan Internet para acceder a la *e-Administración*, cifra que a duras penas llega a la mitad en nuestra país. No podemos, por otra parte, ignorar avances como los programas de acercamiento de Internet a las zonas rurales, donde España cuenta con un importante hándicap orográfico, o la reciente apertura de una sede de la AEAT en la televisión digital terrestre, pero no es suficiente. Esfuerzos por parte de la Administración Central, como la creación de la Red 060, son imprescindibles para poder afrontar esta modernización, buscando el modelo de Administración Única que comprenda la puesta en marcha de una red de espacios comunes de atención al ciudadano.

Esta nueva configuración de la Administración supondrá en el futuro que los ciudadanos puedan acceder a un conjunto de servicios normalizados de presentación de documentos, información y gestión, correspondiendo estos servicios a los diversos niveles administrativos existentes en nuestro país y pudiendo acceder a estas oficinas de forma presencial o a través de canales telemáticos como el teléfono, Internet, dispositivos móviles o TDT.

Acercando las nuevas tecnologías a los ciudadanos conseguiremos que puedan entablar una rela-

ción dinámica y fluida con la *e-Administración*, pero de nada serviría la más desarrollada de las Administraciones si los ciudadanos no tuviesen la tecnología para acceder a ella, bien por falta de tecnología o por cuestiones económicas. Por eso, programas como el de la Junta de Extremadura apoyando el desarrollo de sistemas operativos basados en software libre conocido como LINEX, o el del Gobierno de Cantabria apoyando económicamente la contratación de instalaciones de banda ancha o la adquisición de equipos informáticos, son buenos ejemplos de cómo las AA.PP. pueden

apoyar a sus ciudadanos en la entrada en la Sociedad de la Información; lo que desembocará, a buen seguro, en una mejor y mayor utilización de la *e-Administración*.

Imaginemos un futuro no muy lejano que ya es técnicamente viable: los españoles podremos elegir a nuestros representantes sentados en el sofá de casa con el único requisito de disponer de una firma electrónica segura y una conexión a la Red. ¿Por qué no? En Estonia ya es posible.

NUEVAS TENDENCIAS

HOJA DE RUTA O LISTA DE TAREAS Y PLAZOS DE LA LEY DE ADMINISTRACIÓN ELECTRÓNICA

Por BORJA ADSUARA

Asesor Parlamentario y Abogado

En el presente artículo se pretende reflejar —y comentar— la agenda, calendario u hoja de ruta, con sus plazos y tareas, genéricas y concretas, que la nueva Ley de Administración electrónica impone tanto a la Administración General del Estado como a las otras Administraciones Públicas, para que la Administración electrónica se desarrolle y se generalice en España y los ciudadanos puedan ejercer los derechos que en ella se reconocen.

I. PLAZOS Y TAREAS (GENÉRICAS)

La nueva Ley de Administración electrónica, en su Disposición Adicional Tercera y en las Disposiciones Finales Tercera, Sexta y Octava, establece cuatro fechas o hitos y, a su vez, cinco plazos o fases, que, ordenados cronológicamente, dan la siguiente agenda o calendario:

1. Desde la fecha de su entrada en vigor: junio de 2007 (DF 3.^a.1. y DF 8.^a.2).
2. En el plazo de 6 meses a partir de su publicación: diciembre 2007 (DA 3.^a)
3. Antes del 1 de marzo de 2008 (DF 6.^a).
4. Hasta el 31 de diciembre de 2009 (DF 3.^a.2, 3 y 4).
5. A partir del 31 de diciembre de 2009 (DF 3.^a.2, 3 y 4).

A su vez, en esos cinco plazos se contemplan hasta diez tareas o trabajos que han de realizar las Administraciones Públicas para la aplicación efectiva de las previsiones de la nueva Ley, y que a continuación se desarrollan:

1. Desde la fecha de entrada en vigor de la Ley (Junio de 2007)

Empecemos por el final... o por el principio, según se mire. Porque el final del texto y del proceso de elaboración y aprobación de la Ley de Administración electrónica no es sino el principio de su aplicación.

Como dice la Ley, en su *Disposición Final Octava*, apartado 2, *entrará en vigor el día siguiente al de su publicación en el «Boletín Oficial del Estado»*.

¿Qué quiere decir esto?, ¿que al día siguiente de la publicación de esta Ley en el BOE habrá Administración electrónica en España?, ¿que antes no la había?, ¿que desde ese momento serán ejercitables y exigibles todos los derechos que la Ley reconoce a los ciudadanos, así como todas las obligaciones que impone a las Administraciones?, ¿que para ese momento las Administraciones Públicas tendrán que tener todos sus procedimientos y actuaciones adaptados a la Ley?

La *Disposición Final Tercera* de la Ley, en su apartado 1, contesta en parte a estas preguntas:

1. Desde la fecha de entrada en vigor de la presente Ley, «los derechos reconocidos en el art. 6 de la presente ley podrán ser ejercidos en relación con los procedimientos y actuaciones “adaptados” a lo dispuesto en la misma, sin perjuicio de lo señalado en los siguientes apartados. A estos efectos, cada Administración Pública hará pública y mantendrá actualizada la “relación” de dichos procedimientos y actuaciones».

Es decir, a la entrada en vigor de la Ley, el día siguiente al de su publicación en el BOE, los derechos que se reconocen en ella sólo se podrán ejercer respecto de los procedimientos y las actuaciones de las Administraciones que, antes o en el momento de la entrada en vigor de la Ley, ya estuvieran adaptados a ella; lo cual no deja de ser un tanto paradójico, a no ser que desde la Administración se haya realizado, durante estos años, un

ejercicio importante de anticipación, o que la nueva Ley eleve a rango de norma lo que era normal en los proyectos puestos en marcha.

La primera «tarea» que se desprende de este precepto es que, a la entrada en vigor de la Ley, el día siguiente al de su publicación en el BOE (junio de 2007), todas las Administraciones Públicas deberán hacer pública la relación de los procedimientos y las actuaciones que, en ese momento, estén adaptados a lo dispuesto en la misma y respecto de los cuales se puedan ejercer los derechos reconocidos en la misma (art. 6).

Como es lógico, es difícil que el mismo día de la entrada en vigor de la Ley esté realizado el examen sobre la «adaptación» de los procedimientos y actuaciones electrónicas ya existentes a las previsiones de la nueva Ley y pueda publicarse la citada relación. Lo normal será que, a partir de la publicación en el BOE de la Ley, se empiece a realizar dicho examen y en un plazo de tiempo razonable se pueda publicar una primera lista.

Asimismo, lo normal será que, a continuación, los procedimientos y actuaciones electrónicos preexistentes que, tras realizar el mencionado examen, se vea que no se adaptan, en todo o en parte, a la nueva Ley, se sometan a un proceso de adecuación y se vayan incorporando, progresivamente, a la citada relación.

Por último, lo normal será que los nuevos procedimientos y las actuaciones que se pongan en marcha de Administración electrónica, a partir de la entrada en vigor de la nueva Ley, se adecuen desde el primer momento a las previsiones de ésta y se vayan incorporando paulatinamente a la relación.

Por eso, la fecha de entrada en vigor de la Ley ha de tomarse como una fecha «a partir de la cual» los ciudadanos podrán ejercitar los derechos previstos en el art. 6 de la misma, a medida que las Administraciones vayan examinando, primero, si los procedimientos y actuaciones electrónicos existentes cumplen con las previsiones de la nueva Ley, publiquen en una lista los que se adaptan a ella, y vayan adecuando, después, los que, en todo o parte, no se adaptan e incorporándolos a dicha relación.

Por eso, la primera tarea se puede subdividir, a su vez, en las siguientes cinco:

Tarea núm. 1:

Plazo A partir de junio de 2007

Sujeto Todas las Administraciones Públicas (AGE, CC.AA. y CC.LL.)

Tarea Examen de la adecuación de los procedimientos y de las actuaciones electrónicas existentes a la nueva Ley de Administración electrónica

Tarea núm. 2:

Plazo A partir de junio de 2007

Sujeto Todas las Administraciones Públicas (AGE, CC.AA. y CC.LL.)

Tarea Publicación de la relación de procedimiento y actuaciones que estén adaptados a la nueva Ley de Administración electrónica, y respecto de los que los ciudadanos pueden ejercer los derechos reconocidos en el art. 6 de la Ley

Tarea núm. 3:

Plazo A partir de junio de 2007

Sujeto Todas las Administraciones Públicas (AGE, CC.AA. y CC.LL.)

Tarea Adaptación, a las previsiones de la Ley de Administración electrónica, de los procedimientos y de las actuaciones electrónicas preexistentes que no se adecuen a ella

Tarea núm. 4:

Plazo A partir de junio de 2007

Sujeto Todas las Administraciones Públicas (AGE, CC.AA. y CC.LL.)

Tarea Desarrollo y puesta en marcha y a disposición de los ciudadanos de nuevos procedimientos y actuaciones electrónicas, adaptados desde el principio a las previsiones de la nueva Ley

Tarea núm. 5:

Plazo A partir de junio de 2007

Sujeto Todas las Administraciones Públicas (AGE, CCAA y CCLL)

Tarea Mantenimiento y actualización de la relación de los procedimientos y actuaciones que estén disponibles y adaptados a la nueva Ley de Administración electrónica, y respecto de los cuales los ciuda-

danos pueden ejercer los derechos reconocidos en el art. 6 de la Ley

Aunque nada dice la Ley sobre una fecha tope para la realización de cada una de estas tareas, se sobrentiende que las dos primeras deben realizarse en el plazo más breve posible a partir de la entrada en vigor (en el plazo de 6 meses, antes de enero de 2008), la tercera tarea parece razonable que se haga en el plazo de un año (antes de junio de 2008) y las dos últimas tareas son una labor permanente que las Administraciones Públicas deben realizar hasta el final del proceso (el 31 de diciembre de 2009).

2. En el plazo de 6 meses (diciembre de 2007): Plan de Medios en la AGE.

La *Disposición Adicional Tercera* de la Ley establece un *Plan de medios en la Administración General del Estado*:

«En el plazo de 6 meses a partir de la publicación de esta Ley», el Ministerio de Administraciones Públicas, en colaboración con los Ministerios de Economía y Hacienda y de Industria, Turismo y Comercio, elevará al Consejo de Ministros un «Plan de implantación de los medios necesarios» para el ámbito de la Administración General del Estado. Dicho Plan incorporará las estimaciones de los «recursos económicos, técnicos y humanos» que se consideren precisos para la adecuada aplicación de lo dispuesto en la presente Ley en los tiempos establecidos en el calendario al que se refiere el apartado 2 de la disposición final tercera, así como los «mecanismos de evaluación y control» de su aplicación

Tarea núm. 6:

Plazo Antes del 1 de enero de 2008

Sujeto Administración General del Estado

Tarea Plan de Medios

Si la Administración General del Estado quiere cumplir con el objetivo del 31 de diciembre de 2009, que prevé el apartado 2 de la Disp. Final Tercera, ha de aprovechar los dos ejercicios presupuestarios que quedan (2008 y 2009) y, por ello, el Plan de Medios deberá estar no sólo elaborado y «elevado», como dice la Ley, al Consejo de Ministros, sino aprobado por éste y consignado con las correspondientes partidas en los Presupuestos Generales para el 2009.

Y, aunque la Ley no establece, porque no le corresponde, la elaboración de los Planes de Medios de las Comunidades Autónomas y las Entidades locales, es evidente que, si quieren cumplir también el plazo del 31 de diciembre de 2009, tendrán que consignar los recursos económicos, técnicos y humanos precisos, que permitan sus disponibilidades presupuestarias.

3. Antes del 1 de marzo de 2008: regulación del teletrabajo

La *Disposición Final Sexta* establece una *Habilitación para la regulación del teletrabajo en la Administración General del Estado*.

«El Ministerio de Administraciones Públicas», en colaboración con los Ministerios de Economía y Hacienda, de Industria, Turismo y Comercio, y de Trabajo y Asuntos Sociales, «re-

gularán antes del 1 de marzo de 2008 las condiciones del “teletrabajo” en la Administración General del Estado».

Tarea núm. 7:

Plazo Antes del 1 de marzo de 2008

Sujeto Administración General del Estado

Tarea Regulación de las condiciones del teletrabajo en la AGE

4. Hasta el 31 de diciembre de 2009: adaptación (a la Ley) de la totalidad de los procedimientos y actuaciones

A) *El apartado 2 de la Disposición Final Tercera*, en la que se establecen unos plazos para la *Adaptación de las Administraciones Públicas para el ejercicio de derechos reconocidos en la Ley*, establece lo siguiente:

2. «En el ámbito de la Administración General del Estado» y los organismos públicos vinculados o dependientes de ésta, «los derechos reconocidos en el art. 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». A tal fin, el Consejo de Ministros establecerá y hará público un «calendario» de adaptación gradual de aquellos procedimientos y actuaciones que lo requieran.

Tarea núm. 8a:

Plazo Hasta el 31 de diciembre de 2009 *

Sujeto Administración General del Estado

Tarea Establecimiento de un calendario de adaptación gradual (a la Ley) de aquellos procedimientos y actuaciones que lo requieran

Tarea núm. 9a:

Plazo Hasta el 31 de diciembre de 2009

Sujeto Administración General del Estado

Tarea Adaptación gradual (a la Ley de Administración electrónica) de la totalidad de los procedimientos y actuaciones de su competencia, en relación con los que podrán ejercerse los derechos reconocidos en el art. 6

* Obviamente, para que se pueda cumplir en plazo la segunda tarea, la primera ha de hacerse mucho antes (parece razonable que el calendario de adaptación se establezca y haga público, por ejemplo, antes del 1 de enero de 2008).

B) *El apartado 3 de la misma Disposición Final Tercera* prevé el mismo plazo y objetivo para las Comunidades Autónomas, pero con una importante salvedad: la disponibilidad presupuestaria.

3. «En el ámbito de las “Comunidades Autónomas”, los derechos reconocidos en el art. 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».

* No hace referencia alguna al establecimiento por los Gobiernos de las CC.AA. de un *calendario* de adaptación gradual (a la Ley) de aquellos procedimientos y actuaciones que lo requieran, pero parece lógico que así lo hagan y, si quieren alcanzar en plazo el objetivo propuesto, también han de hacerlo en breve plazo (antes del 1 de enero de 2008).

planes de adaptación a la Ley antes del 1 de enero de 2008 para así poder hacer las oportunas previsiones presupuestarias en 2 ejercicios.

Tarea núm. 8b:

Plazo Hasta el 31 de diciembre de 2009 *

Sujeto Comunidades Autónomas

Tarea Establecimiento de un calendario de adaptación gradual (a la Ley) de aquellos procedimientos y actuaciones que lo requieran

Tarea núm. 9b:

Plazo Hasta el 31 de diciembre de 2009

Sujeto Comunidades Autónomas

Tarea Adaptación gradual (a la Ley de Administración electrónica) de la totalidad de los procedimientos y actuaciones de su competencia, en relación con los que los derechos reconocidos en el art. 6 podrán ejercerse... siempre que lo permitan sus disponibilidades presupuestarias

C) *Por último, en el apartado 4 de la misma Disposición Final Tercera se hace la misma previsión respecto a las Corporaciones locales:*

4. «En el ámbito de las Entidades que integran la “Administración Local”, los derechos reconocidos en el art. 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».

Tampoco respecto a las Corporaciones locales se impone la obligación de que establezcan un calendario de adaptación gradual, pero parece razonable que así lo hagan:

Tarea núm. 8c:

Plazo Hasta el 31 de diciembre de 2009 *

Sujeto Entidades locales

Tarea Establecimiento de un calendario de adaptación gradual (a la Ley) de aquellos procedimientos y actuaciones que lo requieran

Tarea núm. 9c:

Plazo Hasta el 31 de diciembre de 2009

Sujeto Entidades locales

Tarea Adaptación gradual (a la Ley de Administración electrónica) de la totalidad de los procedimientos y actuaciones de su competencia, en relación con los que los derechos reconocidos en el art. 6 podrán ejercerse... siempre que lo permitan sus disponibilidades presupuestarias

* Tanto las Comunidades Autónomas como las Corporaciones locales tendrían que establecer sus

existen numerosas sedes electrónicas en todos los niveles de la Administración, podemos distinguir tres tareas o trabajos:

Tarea núm. 11:

Plazo A partir de la entrada en vigor de la Ley

Sujeto Todas las Administraciones Públicas (AGE, CC.AA. y CC.LL.)

Tarea Examen de la adecuación de las sedes electrónicas existentes a los requisitos de la nueva Ley de Administración electrónica y adaptación a ella, en lo que requieran

Tarea núm. 12:

Plazo A partir de la entrada en vigor de la Ley

Sujeto Todas las Administraciones Públicas (AGE, CC.AA. y CC.LL.)

Tarea Creación de nuevas sedes electrónicas o desarrollo e incorporación a las sedes electrónicas preexistentes de nuevos contenidos y servicios electrónicos, con sujeción a los principios y adaptados a los requisitos de la nueva Ley

Conviene recordar, para finalizar este apartado, que, aparte de la adecuación de las páginas web o sedes electrónicas de los Departamentos u Organismos de las Administraciones Públicas a la nueva Ley de Administración electrónica, también deben adecuarse a la Ley Orgánica de Protección de Datos, la Ley de Propiedad Intelectual, etc.

2. Los puntos de acceso electrónico

La Ley de Administración electrónica define en su Anexo (letra q) el punto de acceso electrónico como el: *conjunto de páginas web agrupadas en un dominio de Internet cuyo objetivo es ofrecer al usuario, de forma fácil e integrada, el acceso a una serie de recursos y de servicios dirigidos a resolver necesidades específicas de un grupo de personas o el acceso a la información y servicios de una institución pública.*

Definición que se parece mucho a la que se da en el art. 8.2.b): *Puntos de acceso electrónico, consistentes en sedes electrónicas creadas y gestionadas por los departamentos y organismos públicos y disponibles para los ciudadanos a través de redes de comunicación.*

Con esta definición resulta difícil distinguirlos de las sedes electrónicas, puesto que, como hemos dicho, la sede electrónica de una Administración Pública o de cualquiera de sus Departamentos, Organismos o Entidades dependientes es también, en un sentido amplio, un punto de acceso electrónico.

La diferencia entre unas y otros está en el punto de vista con el que el sitio web está concebido y desarrollado, desde el punto de vista de la Administración o desde el punto de vista del ciudadano.

Así, las sedes electrónicas reflejan la estructura de un determinado Organismo, mientras que los puntos de acceso a los servicios electrónicos suelen agrupar, en el mismo sitio y bajo la misma dirección, servicios de distintos Organismos e, in-

cluso, Administraciones (también se llaman ventanillas únicas electrónicas).

Esta concepción, diferente a la de la sede electrónica, pero compatible con ella, queda más claramente expresada en la previsión que hace la Ley respecto a la Administración General del Estado, de creación de un punto de acceso general a los servicios públicos electrónicos de su competencia (art. 8.2.b):

En particular se creará un «punto de acceso general» a través del cual los ciudadanos puedan, en sus relaciones con la «Administración General del Estado» y sus Organismos públicos, acceder «a toda la información y a los servicios disponibles».

Este punto de acceso general contendrá la relación de servicios a disposición de los ciudadanos y el acceso a los mismos, debiendo mantenerse coordinado, «al menos», con los restantes puntos de acceso electrónico de la Administración General del Estado y sus Organismos públicos.

Ésta es la filosofía con la que se puso en marcha el portal administracion.es, en su día; luego el portal del ciudadano.es, y recientemente el sitio 060.es, que ha venido a sustituir a los dos anteriores (de hecho, dichas direcciones han sido redirigidas al nuevo sitio o punto de acceso general a los servicios electrónicos de la AGE). También ésta es la idea del portal de Administración Oberta de la Generalitat de Catalunya, cat365.net.

Aunque la nueva Ley no regula los requisitos que deben cumplir estos puntos de acceso a los servicios electrónicos como lo hace con las sedes electrónicas, a nuestro juicio, le son de aplicación los requisitos exigidos a éstas, por lo que, en primer lugar, lo que habrá que hacer es examinar si los existentes a la fecha de entrada en vigor de la misma cumplen lo previsto en ella.

Tarea núm. 13:

Plazo A partir de la entrada en vigor de la Ley

Sujeto Todas las Administraciones Públicas (AGE, CCAA y CCLL)

Tarea Examen de la adecuación de PASE (puntos de acceso a servicios electrónicos) existentes a la nueva Ley de Administración electrónica y adaptación a ella, en lo que requieran

Tarea núm. 14:

Plazo A partir de la entrada en vigor de la Ley

Sujeto Todas las Administraciones Públicas (AGE, CC.AA. y CC.LL.)

Tarea Creación (desarrollo y puesta en marcha) de nuevos PASE (puntos de acceso a servicios electrónicos) o desarrollo e incorporación a los PASE ya existentes de nuevos contenidos y servicios electrónicos, con sujeción a los principios y adaptados a los requisitos de la Ley

3. Las oficinas de atención presencial

La tercera tarea que han de abordar las Administraciones Públicas en relación con el acceso de los ciudadanos a los servicios electrónicos es la creación de «espacios» físicos en los que se pon-

gan a disposición de los ciudadanos de forma libre y gratuita los medios e instrumentos precisos para ejercer los derechos reconocidos en el art. 6 de esta Ley, debiendo contar con asistencia y orientación sobre su utilización, bien a cargo del personal de las oficinas en que se ubiquen o bien por sistemas incorporados al propio medio o instrumento, según se establece en el «art. 8.2 a)» de la Ley.

Estos puntos de acceso, físicos y públicos, a los servicios electrónicos resultan imprescindibles para las personas que no disponen de medios electrónicos en sus domicilios o trabajos y, por tanto, son esenciales para cumplir el principio y derecho de igualdad en el acceso de todos los ciudadanos a la Administración electrónica, proclamado en el «art. 6.2 c)».

Estas oficinas de atención presencial están llamadas a crearse en las actuales oficinas físicas de atención al ciudadano o de información administrativa, por lo que la propia Ley les llama también «oficinas integradas», al disponerse en el mismo «espacio» de las dos posibilidades de acceso a los servicios públicos, el físico y el electrónico (como sucede, por ejemplo, con las sucursales bancarias, que, en este sentido, serían también oficinas integradas).

Tarea núm. 15:

Plazo A partir de la entrada en vigor de la Ley

Sujeto Todas las Administraciones Públicas (AGE, CC.AA. y CC.LL.)

Tarea Dotación y puesta en marcha de las oficinas de atención presencial u oficinas integradas, así como capacitación del personal a su cargo

Otra posibilidad es la utilización como oficinas de atención presencial u oficinas integradas de acceso a los servicios públicos electrónicos de los puntos de acceso físico y público a internet, como son las bibliotecas públicas, telecentros rurales, etc. De hecho, cualquier punto de acceso a internet es un punto de acceso a la Administración electrónica, aunque no puede tener la consideración de oficina de atención presencial si no cuenta con asistencia y orientación sobre su utilización, bien a cargo del personal de las oficinas en que se ubiquen o bien por sistemas incorporados al propio medio o instrumento, por mucho que en ellas se pongan a disposición de los ciudadanos de forma libre y gratuita los medios e instrumentos precisos para el acceso a los servicios administrativos electrónicos.

En este sentido, y al igual que distinguíamos entre las sedes electrónicas de los diferentes Departamentos, Organismos y Entidades administrativas y los puntos de acceso electrónico generales, también podemos distinguir entre oficinas de atención presencial u oficinas integradas de cada uno de los Departamentos, Organismos o Entidades administrativas y las oficinas de atención presencial u oficinas integradas generales, a los servicios públicos electrónicos.

4. Los servicios de atención telefónica

El art. 8.2.c) de la Ley dice:

2. La Administración General del Estado garantizará el acceso de todos los ciudadanos a los servicios electrónicos proporcionados en su ámbito a través de un sistema de varios canales

que cuente, «al menos», con los siguientes medios:

c) Servicios de atención telefónica que, en la medida en que los criterios de seguridad y las posibilidades técnicas lo permitan, faciliten a los ciudadanos el acceso a las informaciones y servicios electrónicos a los que se refieren los apartados anteriores.

Aunque, como en el caso de los dos apartados anteriores, en la Ley se prevé sólo para la Administración General del Estado, creemos que se trata de una tarea que deben realizar todas las Administraciones Públicas, para garantizar la igualdad en el acceso de todos los ciudadanos a los distintos servicios públicos por medios electrónicos (y el teléfono es uno de ellos, tanto voz como los SMS).

Tarea núm. 16:

Plazo A partir de la entrada en vigor de la Ley

Sujeto Todas las Administraciones Públicas (AGE, CC.AA. y CC.LL.)

Tarea Dotación y puesta en marcha de los servicios de atención telefónica, así como capacitación del personal a su cargo

5. Los registros electrónicos

Otra tarea imprescindible que ha de abordar una Administración Pública para convertirse en Administración electrónica es la creación de un sistema de Registros electrónicos, que, además de un modo de acceso a la Administración electrónica, es el primer paso del procedimiento administrativo electrónico.

Por lo tanto, su existencia es tan importante como la de la sede electrónica, en la que suele estar integrado, como el Registro físico lo está en la sede física.

Se regula en el art. 24 de la Ley, en cuyo apartado 3, se establece:

3. En cada Administración Pública existirá, al menos, un sistema de registros electrónicos suficiente para recibir todo tipo de solicitudes, escritos y comunicaciones dirigidos a dicha Administración Pública.

Por lo que, aparte de los Registros electrónicos de los distintos Departamentos de la Administración General del Estado y los de las Comunidades Autónomas, se deduce de este mandato imperativo de la Ley la obligación de crear en cada Corporación local al menos un Registro electrónico.

Para esa creación es necesaria una Disposición, publicada en el Diario Oficial.

Y en el apartado 4 de este mismo art. respecto a la Administración General del Estado, se establece esta otra obligación, más concreta aún si cabe:

4. En el ámbito de la Administración General del Estado se automatizarán las oficinas de registro físicas a las que se refiere el art. 38 de la Ley 30/1992 de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, a fin de garantizar la interconexión de todas sus oficinas y posibilitar el acceso por medios electrónicos a los asientos

registrales y a las copias electrónicas de los documentos presentados.

Como quiera que el art. 38, apartado 9, de la Ley 30/1992, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, ya prevé la posibilidad de Registros Telemáticos, la tarea de creación de los nuevos Registros electrónicos previstos en la Ley, se puede dividir en las siguientes cuatro tareas:

Tarea núm. 17:

Plazo A partir de la entrada en vigor de la Ley

Sujeto Todas las Administraciones Públicas (AGE, CC.AA. y CC.LL.)

Tarea Examen de la adecuación de los registros telemáticos existentes a los requisitos previstos en la nueva Ley de Administración electrónica para los registros electrónicos

Tarea núm. 18:

Plazo A partir de la entrada en vigor de la Ley

Sujeto Todas las Administraciones Públicas (AGE, CC.AA. y CC.LL.)

Tarea Adaptación de los registros telemáticos electrónicos preexistentes a la nueva Ley, en aquello que requieran

Tarea núm. 19:

Plazo A partir de la entrada en vigor de la Ley

Sujeto Todas las Administraciones Públicas (AGE, CC.AA. y CC.LL.)

Tarea Elaboración y publicación en el Diario Oficial correspondiente de la Disposición de creación de los registros electrónicos, de acuerdo con las previsiones y requisitos exigidos por la Ley

Tarea núm. 20:

Plazo A partir de la entrada en vigor de la Ley

Sujeto Todas las Administraciones Públicas (AGE, CC.AA. y CC.LL.)

Tarea Dotación y puesta en marcha de los nuevos registros electrónicos de acuerdo con las previsiones y requisitos exigidos por la Ley, así como formación y capacitación del personal a su cargo

Aunque la Ley sólo se refiere a las Disposiciones de creación de los Registros electrónicos, tan importante o más es la implantación del desarrollo telemático y, sobre todo, la dotación de medios personales adecuados y su capacitación.

Tareas relacionadas con el procedimiento administrativo

Tras el primer peldaño del acceso de los ciudadanos a los servicios públicos electrónicos, especialmente, a través de los Registros electrónicos, el segundo escalón es el funcionamiento interno y la actuación de la propia Administración, que, por muy electrónico que sea, ha de ajustarse a las normas y garantías del procedimiento administrativo.

Como quiera que no existe un único procedimiento administrativo, sino muchas y muy distintas posibles actuaciones de la administración, que pueden revestir distintas formas jurídicas, habrá que estar a las particularidades de éstas en el momento de pasarlas a electrónicas, por lo que en este apartado no podemos enumerar tareas o procedimientos concretos, sino sólo fijarnos en la regulación de los aspectos genéricos que hace la nueva Ley.

En este sentido, podemos agrupar las previsiones de la Ley en tres apartados:

a) Gestión del Conocimiento de la actuación administrativa

Encuadramos aquí todos los medios electrónicos por los cuales los ciudadanos tienen conocimiento de las actuaciones de las Administraciones Públicas, tanto las generales como las particulares (una especie de *quehaydelomio.com*).

1. Publicaciones electrónicas de Boletines Oficiales (art. 11).

2. Publicación electrónica del tablón de anuncios o edictos (art. 12).

3. Comunicaciones electrónicas (art. 27).

4. Notificación por medios electrónicos (art. 28).

5. Información sobre el estado de tramitación (art. 37).

b) Gestión documental de la actuación administrativa

Incluimos en este bloque a los Datos porque, aunque la Ley se refiere a ellos en multitud de ocasiones, no les dedica un art. específico ni los distingue adecuadamente de los documentos electrónicos.

1. Datos (Ley de Protección de Datos)

2. Documento administrativo electrónico (art. 29)

3. Copias electrónicas (art. 30)

4. Archivo electrónico de documentos (art. 31)

5. Expediente electrónico (art. 32)

c) Gestión electrónica del procedimiento administrativo

Por último, y respecto al procedimiento administrativo propiamente dicho, en la Ley se distinguen los tres momentos de su tramitación (iniciación, instrucción y terminación) y la posibilidad de que se haga de forma «automática».

1. Iniciación del procedimiento por medios electrónicos (art. 35).

2. Instrucción del procedimiento utilizando medios electrónicos (art. 36).

3. Terminación de los procedimientos por medios electrónicos (art. 38).

Tareas relacionadas con la cooperación entre las Administraciones

En tercer peldaño o paso de la Administración electrónica, después de resolver el acceso de los ciudadanos y empresas a la misma y el funcionamiento interno de ésta a través del procedi-

miento administrativo electrónico, es la cooperación por medios electrónicos entre las distintas Administraciones Públicas, de forma que se asegure la mejor prestación de los servicios públicos electrónicos.

Es decir, el paso del A2C y el A2B al A2A.

La Ley se refiere al tema de las relaciones entre las Administraciones Públicas en sus arts. 1.1 y 2.1.c), *Objeto de la Ley y Ámbito de aplicación*, así como en el art. 9, sobre *Transmisiones de datos entre Administraciones Públicas*, pero, sobre todo, en su Título Cuatro: *Cooperación entre Administraciones para el impulso de la Administración electrónica*.

Entre las tareas que se han de abordar por las Administraciones Públicas en este peldaño de relaciones y cooperación con otras Administraciones Públicas, podemos destacar, como las más importantes:

a) *Interoperabilidad y seguridad*

1. Interoperabilidad [arts. 40.2.a), 41 y 42.1].

— de los sistemas de información y

— de los servicios de Administración electrónica.

2. Seguridad (art. 42.2)

b) *Redes integradas*

3. Red [integrada] de comunicaciones (art. 43).

4. Red integrada de Atención al Ciudadano (art. 44).

c) *Buenas prácticas*

5. Reutilización de sistemas y aplicaciones (art. 45).

6. Transferencia de tecnología entre Administraciones (art. 46).

Todo ello en el marco institucional de cooperación en materia de Administración electrónica que es el Comité Sectorial de Administración electrónica, regulado en el art. 40 de la Ley, y sirviéndose de dos valiosos instrumentos, como es el Esquema Nacional de Interoperabilidad y Esquema Nacional de Seguridad, previstos en el art. 42.

III. CONCLUSIONES

1. Administración electrónica / Gobierno electrónico

La primera consideración que queremos hacer a modo de conclusiones de este análisis de la nueva Ley, aunque pueda parecer una obviedad, es que la nueva Ley es de Administración electrónica y no de Gobierno electrónico.

La denominación anglosajona *e-Government* no se adecua bien a la distinción que se hace tradicionalmente en España entre el Gobierno y la Administración, la Dirección política y la Función Pública.

Confirmando esta idea, la nueva Ley viene a consolidar algunos cambios que ya se habían empezado a dar en Leyes administrativas como la Ley 30/1992 de Régimen Jurídico de las Adminis-

traciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, para ir permitiendo la utilización de medios electrónicos, y no en la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno.

2. La Administración electrónica, motor de la Sociedad de la Información

La nueva Ley de Administración electrónica, aparte de, obviamente, tener como objetivo impulsar ésta, constituye también un impulso importante a la Sociedad de la Información, pues no en vano los servicios públicos electrónicos aparecen en todas las encuestas como una de las principales motivaciones por la que los ciudadanos y empresas utilizan Internet.

Así lo proclama expresamente la Ley en su art. 3 (Finalidades de la Ley):

Son fines de la presente Ley:

7. *Contribuir al desarrollo de la sociedad de la información en el ámbito de las Administraciones Públicas y en la sociedad en general.*

Y, efectivamente, junto con otras Leyes que se aprobaron en su día, como la Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, de Protección de Datos de Carácter Personal, la Ley 34/2002, de 11 de julio, de Servicios de la Sociedad de la Información y de Comercio electrónico, la Ley 59/2003, de 19 de diciembre, de firma electrónica, LEY 10/2005, de 14 de junio, de Medidas Urgentes para el Impulso de la Televisión Digital Terrestre, y el Proyecto de Ley de Impulso de la Sociedad de la Información, que acaba de ser remitido a las Cortes, la Ley de Administración electrónica va a suponer un elemento importante de Desarrollo de la Sociedad de la Información en España.

Así ha sido en los países en los que más se ha desarrollado la Administración electrónica, donde, tras el desarrollo de los modelos de comercio electrónico B2C y B2B (*Market Places*) y Redes Ciu-

dadanas C2C (*Community Networks*) o P2P (*Peer to Peer*), la irrupción de la Administración como actor de la Sociedad de la Información, con relaciones A2C, A2B y A2A, ha supuesto una revolución.

3. Administración electrónica / Servicio público electrónico. ¿C2A / A2C?

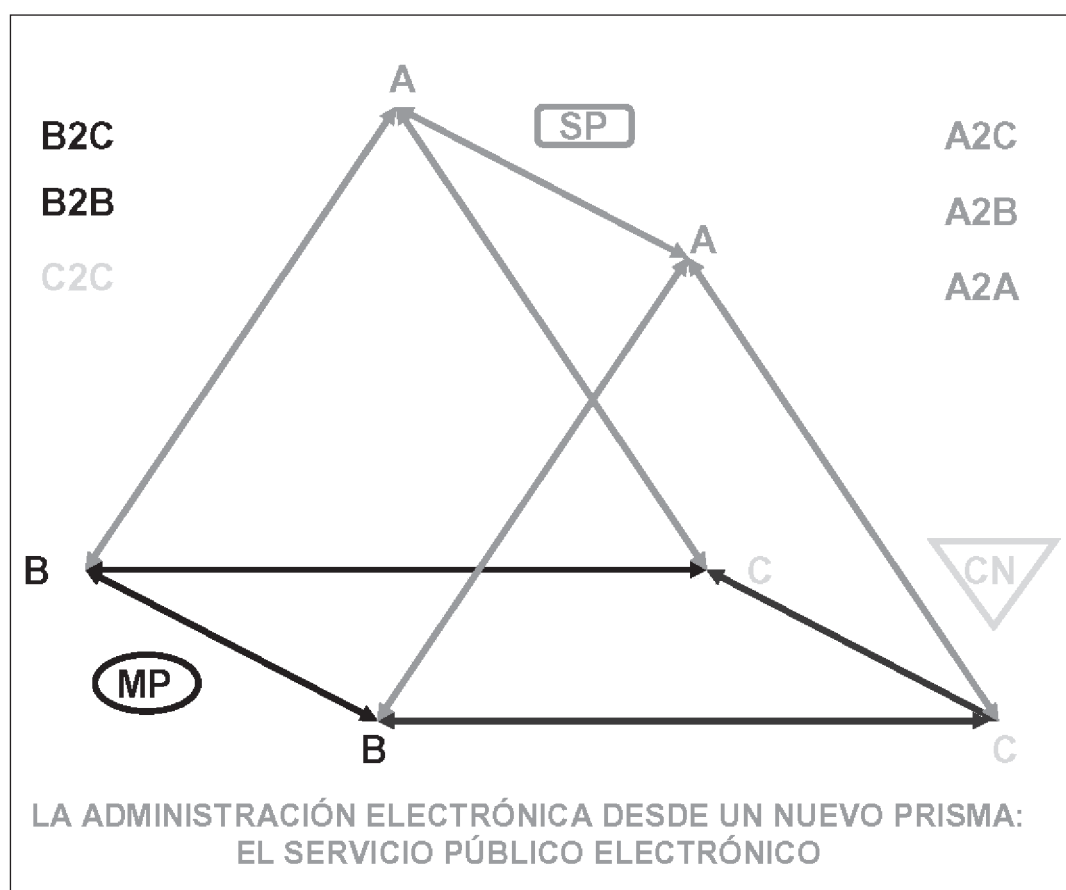
Dejamos para el final un tema que puede parecer nominalista, pero que, como casi todos los temas relativos al nombre de algo, es —en realidad— una cuestión de concepto, mucho más profunda de lo que a simple vista parece.

Habría notado el lector que durante todo el artículo nos hemos referido a la Ley como «Ley de Administración electrónica», cuando, en realidad y en rigor legal, ésta no es su denominación oficial, aunque sí la materia que trata.

Pues bien, la razón es que durante la tramitación parlamentaria se produjo un cambio en el nombre del inicialmente llamado *Proyecto de Ley para el Acceso Electrónico de los Ciudadanos a las Administraciones Públicas*, que, por mor de una enmienda aceptada en Comisión del Senado, pasó a denominarse durante unos días: *Proyecto de Ley del Servicio Público electrónico*, aunque al final fue: *Ley para el Acceso Electrónico de los Ciudadanos a los Servicios Públicos*.

Esta enmienda y este cambio de denominación tenían una finalidad no banal y era el cambio de perspectiva de la Ley, como ocurrió con las primeras páginas web de la Administración, que pasaron de ser páginas corporativas a puntos de acceso de los ciudadanos concebidos y diseñados desde la perspectiva de sus necesidades y no tanto desde la perspectiva organigramas administrativos.

Porque los medios electrónicos, ¿son sólo para que los ciudadanos accedamos más fácilmente a las Administraciones Públicas o deben servir sobre todo para que éstas nos presten un mejor servicio público?



EL ACCESO ELECTRÓNICO DE LOS CIUDADANOS A LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS

Por JORGE VILLARINO MARZO

Letrado de las Cortes Generales

I. INTRODUCCIÓN

Son muchos los retos a los que ha tenido que hacer frente España desde la recuperación de la democracia. Uno de éstos ha sido el de su modernización, con todo lo que conlleva en aspectos como la competitividad en los mercados internacionales, el continuado crecimiento económico de los últimos años, nuestra incorporación a la moneda única, etc. El sector privado, con todas las dificultades que se han tenido y las tareas que restan por culminar, ha sabido demostrar esa incorporación y la Administración Pública, los centros de gestión administrativa, los puntos de relación con los ciudadanos, no podían quedar atrás. Si deseamos una Administración eficaz, exenta de burocracias innecesarias, ágil en las tramitaciones, moderna y segura, no sólo no se puede dar la espalda a las nuevas tecnologías sino que es necesario volcar los esfuerzos de cara a su plena implantación. Un país como España no puede limitarse a dejar en manos privadas, que también, la incorporación de las innovaciones sino que ha de adaptar sus instrumentos y medios públicos a las exigencias de un mundo globalizado y, por tanto, cada vez más competitivo, sin que los trámites administrativos puedan ser vistos como un sacrificio de los ciudadanos y pasen a ser contemplados como un verdadero servicio de la Administración.

II. BREVE REPASO HISTÓRICO EN ESPAÑA

Históricamente se han adoptado muchas decisiones en pro de la incorporación de la tecnología, mundo cambiante por excelencia, a la Administración, destacando, entre otros, el modelo de la Agencia Estatal de la Administración Tributaria, verdadera punta de lanza de esta modernización en el plano que ahora nos interesa, esto es, la utilización de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (TIC).

En el plano estrictamente legal, y sin perjuicio de antecedentes más lejanos, podemos situar la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, como el punto de partida de la incorporación de los instrumentos informáticos y telemáticos para las Administraciones Públicas al hacer un llamamiento en su art. 45 al impulso del empleo y la aplicación de las técnicas y medios electrónicos, informáticos y telemáticos; o recoger en su art. 38 la apelación a la informatización de registros y archivos. Estas disposiciones fueron objeto de desarrollo a través del Real Decreto 263/1996, de 16 de febrero, por el que se regula la utilización de técnicas electrónicas, informáticas y telemáticas por la Administración General del Estado.

Con posterioridad, y con la finalidad de dar cumplimiento a los principios básicos que habían de regir esta nueva realidad, tales como el de la autenticidad e integridad de las comunicaciones

electrónicas, a través de la Ley 66/1997, de 30 de diciembre, de acompañamiento a los Presupuestos Generales del Estado de 1998, se atribuyó a la Fábrica Nacional de Moneda y Timbre la facultad de prestar servicios técnicos y administrativos en orden a garantizar la seguridad, validez y eficacia de la emisión y recepción de comunicaciones y documentos a través de técnicas y medios electrónicos, informáticos y telemáticos; posteriormente desarrollada por el Real Decreto 1290/1999, de 23 de julio.

En el año 2001 se reformó la Ley del año 1992 a efectos de permitir el establecimiento de registros telemáticos para la recepción o salida de solicitudes, escritos y comunicaciones por medios telemáticos, y también se permite desde entonces la notificación por medios telemáticos al interesado si lo hubiera señalado como preferente o lo hubiera consentido expresamente. Por último, encontramos las más recientes Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, de Protección de Datos; la Ley 34/2002, de 11 de julio, de Servicios de la sociedad de la información y de comercio electrónico; la Ley 59/2003, de 19 de diciembre, de Firma Electrónica y, en fin, el actual Proyecto de Ley de acceso electrónico de los ciudadanos a las Administraciones Públicas.

Se trata de un escueto acercamiento a la plasmación legal de los esfuerzos continuados por hacer realidad la implantación definitiva de las nuevas tecnologías en el seno de las Administraciones Públicas y, en lo que nos interesa, en el cumplimiento de su principal objetivo que no es otro que el del servicio a los ciudadanos y al interés general haciendo realidad un principio consagrado constitucionalmente como es el principio de eficacia.

III. LA UNIÓN EUROPEA Y LA SOCIEDAD DE LA INFORMACIÓN

Tampoco debemos omitir las iniciativas en nuestro entorno jurídico político y, más en concreto, en la Unión Europea. Sin necesidad de remontarnos a antecedentes lejanos, podemos señalar el origen de las políticas sobre la sociedad de la información a mediados de los ochenta; así, con el programa ESPRIT en 1984, el programa RACE en 1986, el Libro Verde sobre la liberalización de las telecomunicaciones en 1987 o el Libro Blanco sobre crecimiento, competitividad y empleo de 1993, que contemplaba una política global sobre la sociedad de la información.

Será sin embargo en 1999 cuando se dé un cambio sustancial con la adopción por la Comisión Europea de la iniciativa «eEurope—Una Sociedad de la Información para todos» que fue acogida favorablemente en la denominada Estrategia de Lisboa, destinada a hacer de la Unión Europea el espacio más competitivo para el año 2010. Esta iniciativa se puso en marcha a través de dos planes:

— El plan de acción *eEurope* 2002, basado en tres prioridades: Internet más rápido, más barato y seguro; inversión en personas y en formación; y fomento del uso de Internet.

— El plan de acción *eEurope* 2005, que se centró en el acceso de banda ancha a precios competitivos, la seguridad de las redes y el fomento del uso de las tecnologías por parte de las Administraciones Públicas, es decir, la Administración electrónica.

La última de estas iniciativas fue presentada en junio de 2005 bajo el nombre «i2010-Sociedad europea de la información para 2010», en cuyo marco ya se han adoptado varias iniciativas, destacando la iniciativa *accesibilidad electrónica*, que fomenta el acceso de todos a las TIC y, en particular, a las personas mayores o con discapacidad; y sobre todo, a los efectos que nos ocupan, la principal iniciativa que en estos momentos se encuentra en marcha, impulsada por la Comisión Europea: el plan de acción sobre Administración electrónica i2010. Este plan de acción está destinado a hacer más eficaces los servicios públicos, a modernizarlos y a ajustarlos mejor a las necesidades de la población. El plan de acción pone de relieve especialmente la importancia de acelerar la instauración de la administración electrónica en Europa, a fin de responder a una serie de desafíos y exigencias:

— Modernizar y hacer más eficaces los servicios públicos.

— Ofrecer servicios de mayor calidad y más seguros a la población.

— Responder a la demanda de las empresas que desean menos burocracia y más eficacia.

— Garantizar la continuidad transfronteriza de los servicios públicos, imprescindible para garantizar la movilidad en Europa.

También en el seno del Consejo de la Unión Europea, en su reunión de 8 de junio de 2006, se puso de manifiesto la inquietud por esta materia, y buena prueba de ello fueron las conclusiones sobre *Administración electrónica para todos los europeos*, en las que se instaba a los Estados miembros:

— A acometer todos los esfuerzos necesarios para fomentar las prioridades políticas y el logro de los objetivos relativos al plan de acción de administración electrónica i2010 a la hora de concebir sus respectivos programas nacionales de reforma.

— A crear el entorno jurídico y organizativo adecuado que estimule la creación de unos servicios electrónicos de Administración Pública accesibles, incluyentes, centrados en el usuario y perfeccionados en toda la Unión Europea y una mayor utilización de las TIC por los sectores público y privado.

— A centrarse en un planteamiento sostenible que facilite a los funcionarios públicos las capacidades y

competencias necesarias para administrar el cambio y proveer a los ciudadanos, a las empresas y a las Administraciones unos servicios centrados en el usuario que den lugar a beneficios tangibles y mejoren la calidad de vida.

— A crear unos medios seguros de identificación electrónica, con objeto de acceder a los servicios electrónicos, teniendo en cuenta la comodidad del usuario y el principio de reconocimiento mutuo dentro de la Unión Europea.

— A fomentar el uso de unos factores clave desarrollados en común en todos los niveles de las Administraciones Públicas, fomentando así la compatibilidad, el uso de normas abiertas y unos servicios públicos electrónicos interactivos e integrados.

— A incrementar el papel de las asociaciones entre el sector público y el sector privado en el fomento de soluciones de Administración electrónica, con-

una visión descriptiva no analítica ni valorativa y teniendo en cuenta las ulteriores modificaciones que se pudieran dar hasta ver plasmado este texto en el *Boletín Oficial del Estado*.

El Proyecto se encuentra estructurado en cuatro títulos que recogen los grandes contenidos: el ámbito de aplicación y sus principios generales; los derechos de los ciudadanos a relacionarse con las Administraciones Públicas por medios electrónicos; el régimen jurídico de la administración electrónica; la gestión electrónica de los procedimientos y la cooperación entre las administraciones para la Administración electrónica.

La Ley va a tener como objetivo permitir el ejercicio de los derechos de los ciudadanos y el cumplimiento de deberes por medios electrónicos, facilitándoles el acceso por dichos medios a la información y al procedimiento administrativo, contribuyendo así a la proximidad de las Adminis-

interesados, a obtener copias electrónicas de los documentos electrónicos que formen parte de procedimientos en los que tengan la condición de interesados, a la conservación por las Administraciones Públicas de los documentos electrónicos que formen parte de un expediente, a obtener los medios de identificación electrónica necesarios, con una especial atención a los sistemas de firma electrónica del DNI u otros sistemas de firma electrónica admitidos por las Administraciones, a la seguridad y confidencialidad de sus datos, a la calidad de los servicios prestados por vía electrónica y a elegir las aplicaciones o sistemas para relacionarse con las Administraciones Públicas siempre que utilicen estándares abiertos o que sean de uso generalizado por los ciudadanos.

Para asegurar la defensa de estos derechos de los ciudadanos, además lógicamente de los instrumentos ordinarios de tutela, se crea la figura del Defensor del Usuario de la Administración Electrónica. A pesar de su denominación y del hecho de que se apela al ejercicio de sus funciones con imparcialidad e independencia, su ubicación en el organigrama del Ministerio de Administraciones Públicas y su nombramiento por el Consejo de Ministros a propuesta del Ministro de Administraciones Públicas hacen que dicha afirmación vaya acompañada de matices, sin perjuicio obviamente del máximo respeto a la más que presumible cualificación profesional de quien resulte nombrado. Su actuación, que deberá contar con la asistencia de la Inspección General de Servicios de la Administración Pública, se canalizará a través de un informe anual en el que deberá recoger un análisis de las quejas y sugerencias recibidas y las oportunas propuestas para garantizar los derechos de los ciudadanos antes mencionados, elevándolo al Consejo de Ministros y remitiéndolo al Congreso de los Diputados.

Lógicamente, la fijación de estos derechos supone un vuelco global de la organización de la Administración, puesto que se pasa de una llamada al impulso del uso de las TIC en los textos anteriormente citados a un llamamiento a la obligación de utilizarlas y ponerlas a disposición de los ciudadanos. Se pasa del *poder* al *deber*. Con la finalidad de que todos los ciudadanos tengan acceso a la prestación de servicios electrónicos, el Proyecto de Ley contempla la articulación de un sistema de varios canales que cuente, por lo menos, con los siguientes medios: oficinas de atención presencial en las que se pongan a disposición de los ciudadanos los instrumentos necesarios para el ejercicio de los citados derechos; puntos de acceso electrónico consistentes en sedes electrónicas creadas y gestionadas por los departamentos y organismos públicos disponibles para los ciudadanos a través de redes de comunicación, incluido un *punto de acceso general*, y servicios de atención telefónica que, dentro de las exigencias de seguridad, faciliten a los ciudadanos el acceso a las informaciones y servicios electrónicos que requieran.

La Comisión Europea ha sido muy clara al señalar que para que la Unión Europea pueda competir a nivel mundial Europa necesita de unas Administraciones Públicas eficaces e innovadoras. En cifras ha señalado que si se introdujera en toda la Unión la Administración electrónica podría conllevar unos ahorros anuales de 50.000 millones de euros. Si a eso se suman datos concretos, como que en países como Bélgica las personas con discapacidad pueden ahora realizar en segundos trámites que antes les llevaban tres o cuatro semanas, el esfuerzo verdaderamente merece la pena

tribuyendo así a la aplicación del plan de medidas de Administración electrónica.

La Comisión Europea ha sido muy clara al señalar que para que la Unión Europea pueda competir a nivel mundial Europa necesita de unas Administraciones Públicas eficaces e innovadoras. En cifras ha señalado que si se introdujera en toda la Unión la Administración electrónica podría conllevar unos ahorros anuales de 50.000 millones de euros. Si a eso se suman datos concretos, como que en países como Bélgica las personas con discapacidad pueden ahora realizar en segundos trámites que antes les llevaban tres o cuatro semanas, el esfuerzo verdaderamente merece la pena. En fin, no podemos omitir las iniciativas de otras organizaciones internacionales, caso de la Recomendación del Comité de Ministros del Consejo de Europa de diciembre de 2004 en la que se señalaba que la Administración electrónica es un asunto de gobernanza democrática, o el estudio de la OCDE sobre Administración electrónica en el que se reflejaban los ahorros que ésta puede generar al permitir un aumento de la eficacia.

IV. RASGOS GENERALES DEL ACCESO ELECTRÓNICO DE LOS CIUDADANOS

Los esfuerzos legislativos, junto con los organizativos y los presupuestarios, son la principal vía para lograr este objetivo en España. El último de ellos, en el momento de escribir estas líneas en plena tramitación parlamentaria, es el Proyecto de Ley para el acceso electrónico de los ciudadanos a las Administraciones Públicas. Vamos a exponer

tracciones con el ciudadano y la transparencia administrativa dentro de los principios de eficacia y eficiencia mediante el uso de las tecnologías de la información. Esto además se deberá hacer creando un clima de confianza en los ciudadanos, venciendo la natural reticencia humana al uso de lo desconocido y a la novedad, por lo que el Proyecto de Ley refleja un continuo llamamiento a la salvaguarda de los derechos fundamentales de los ciudadanos y, más en concreto, del derecho a la intimidad y a la protección de los datos de carácter personal. En definitiva, se apela al cumplimiento de una de las grandes innovaciones que nuestro texto constitucional introdujo en el Derecho comparado, su art. 18.4, en el que se dice que la Ley limitará el uso de la informática para proteger la intimidad personal y familiar de los ciudadanos, así como el ejercicio de sus derechos.

V. LOS DERECHOS DE LOS CIUDADANOS Y LAS OBLIGACIONES DE LA ADMINISTRACIÓN

La Ley de Procedimiento Administrativo del año 1992 ya contemplaba una serie de derechos de los ciudadanos en sus relaciones con la Administración. Ahora, el Proyecto de Ley que nos ocupa recoge una serie de derechos añadidos: el derecho a elegir el canal a través del cual relacionarse por medios electrónicos con las Administraciones, el derecho a no aportar documentos que obren en poder de las Administraciones Públicas, el derecho a la igualdad en el acceso electrónico a los servicios de las Administraciones, el derecho a conocer por medios electrónicos el estado de tramitación de los procedimientos en los que ostenten la condición de

VI. RÉGIMEN JURÍDICO DE LA ADMINISTRACIÓN ELECTRÓNICA

Lo anteriormente expuesto exige notables modificaciones de la estructura material y organizativa de las Administraciones Públicas que suponen, en primer lugar, la regulación de la sede electrónica como una dirección electrónica disponible para los ciudadanos y cuya titularidad ostenta una Administración, en la que se podrán publicar informaciones, servicios y transacciones, aunque habrá que esperar al desarrollo normativo para observar la forma en la que cada Administración determine los

instrumentos de creación de las sedes electrónicas. Además, el Proyecto recoge la plena validez jurídica de los boletines oficiales en las publicaciones electrónicas, al igual que la publicación de los actos y comunicaciones administrativos que deban publicarse en tablones de anuncios o edictos, es decir, una manifestación más de la adaptación de la normativa general a la realidad electrónica.

Respecto a las formas de identificación y autenticación de los ciudadanos, el Proyecto contempla que pueden utilizar, en todo caso, los sistemas de firma electrónica incorporados al DNIe; los sistemas de firma electrónica avanzada admitidos por las Administraciones Públicas, que deberán ser públicos y accesibles por medios electrónicos, al igual que lo deberán ser las características de los certificados admitidos, los prestadores que los expiden y las especificaciones de la firma electrónica que pueden realizarse con dichos certificados; así como otros sistemas de firma electrónica que en todo caso requerirán de la señalización por las Administraciones Públicas de los supuestos y condiciones de su utilización por los ciudadanos. Bien es cierto que se ha previsto, para evitar la brecha digital, que los funcionarios públicos designados al efecto puedan, mediante el uso del sistema de firma electrónica del que estén dotados, realizar la identificación o autenticación de los ciudadanos que no dispongan de los instrumentos anteriormente mencionados.

En lo que concierne a este mismo aspecto en las Administraciones, podrán utilizar sistemas de firma electrónica basados en la utilización de certificados de dispositivo seguro o medio equivalente que permita identificar la sede electrónica y el establecimiento con ella de comunicaciones seguras; sistemas de firma electrónica para la actuación administrativa automatizada, tales como el sello electrónico o un código seguro de verificación vinculado a una Administración Pública, órgano o entidad; la firma electrónica del personal al servicio de la Administración, incluyendo la basada en el DNI; y por último el intercambio electrónico de datos en entornos cerrados de comunicación que cuando sea entre participantes de distintas Administraciones entonces las condiciones y garantías se deberán establecer mediante convenio.

En lo que concierne a los registros electrónicos, se contempla la obligación de cada una de las Administraciones de disponer de uno; estableciéndose además para la Administración General del Estado la obligación de automatizar las oficinas de registro físico. Existe obligación de publicar en el Diario Oficial que corresponda la creación de los registros, especificándose el órgano o unidad responsable de su gestión, así como los días declarados como inhábiles, todo ello de cara a hacer realidad la transparencia y fomentar la confianza ciudadana antes citadas.

Los ciudadanos pueden elegir comunicarse o no con las Administraciones por medios electrónicos, mientras que éstas utilizarán estos medios siempre que los ciudadanos lo hayan solicitado o consentido expresamente; siendo válidas las comunicaciones siempre que haya constancia de la transmisión y la recepción, de sus fechas, de su contenido íntegro y se identifique al remitente y al destinatario de manera fidedigna. En línea similar, las notificaciones podrán realizarse por medios electrónicos cuando el interesado haya señalado dicho medio de manera preferente o haya consentido su utilización. Se han previsto las posibles dificultades técnicas con la finalidad de salvaguardar los derechos de aquéllos de tal modo que si transcurridos diez días sin que el interesado acceda al contenido

del acto objeto de la notificación se entenderá que ha sido rechazada, salvo que de oficio o a instancia del destinatario se compruebe la imposibilidad técnica o material del acceso.

Únicamente se establece la posibilidad de transformar reglamentariamente el derecho a comunicarse por medios electrónicos en obligación, así como de que las notificaciones se articulen por esta vía, 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 la disponibilidad de los instrumentos tecnológicos necesarios.

Para cerrar el régimen jurídico de la Administración electrónica se regula la existencia de documentos, copias, archivos y expedientes electrónicos. Así, se contemplan aspectos tales como el de las condiciones para reconocer la validez de un documento electrónico o el sistema de copias electrónicas, con independencia de las características del documento originario, es decir, sea o no electrónico.

En cuanto a la gestión electrónica de los procedimientos, se hace en primer lugar un llamamiento para que se dote a las Administraciones Públicas de los recursos y medios materiales adecuados para su utilización. Para tomar la decisión respecto de la aplicación de los medios electrónicos a la gestión de procedimientos, el Proyecto de Ley encarga a las Administraciones Públicas un análisis en el que tengan en cuenta: la supresión o reducción de la documentación requerida a los ciudadanos; la previsión de medios e instrumentos de participación, transparencia e información; la reducción de los plazos y tiempos de respuesta y la racionalización de la distribución de las cargas de trabajo y de las comunicaciones internas. Se establecen los diferentes pasos del procedimiento que guardan un lógico paralelismo con la Ley de 1992: iniciación, instrucción y terminación, así como algún aspecto que se ha demostrado de gran importancia para el ciudadano, caso del acceso de los ciudadanos a la información sobre el estado de tramitación de los procedimientos en los que ostenten la condición de interesados.

El Proyecto de Ley se cierra con un conjunto de medidas de carácter orgánico y funcional destinadas a fomentar la cooperación entre Administraciones para impulsar la Administración electrónica:

1. Desde el punto de vista orgánico se crea el Comité Sectorial de Administración Electrónica, órgano dependiente de la Conferencia Sectorial de Administración Pública y que se configura como el órgano técnico de cooperación de la Administración General del Estado, de las Administraciones de las Comunidades Autónomas y de las entidades de la Administración Local en materia de Administración electrónica. Además se contempla la posibilidad de requerir la colaboración de organizaciones, Corporaciones o agentes sociales en las deliberaciones, vía a través de la cual se puede tener conocimiento de las experiencias en el sector privado y que puede ser de gran utilidad en la fase de transición que va a ocupar los próximos años.

2. Desde el punto de vista funcional se apela a que las Administraciones utilicen sistemas de información que garanticen un adecuado nivel de interoperabilidad, es decir, de capacidad de los sistemas de información y de los procedimientos a los que dan soporte de compartir datos y posibilitar el intercambio de información y conocimiento entre ellos.

A este respecto se prevé el Esquema Nacional de Interoperabilidad que comprenderá el conjunto de criterios que las Administraciones deberán tener en cuenta a la hora de tomar las decisiones tecnológicas para garantizar la citada interoperabilidad.

3. Igualmente se prevé un Esquema Nacional de Seguridad que contendrá los principios básicos y requisitos mínimos que permitan una adecuada protección de la información que se canaliza a través de los medios electrónicos a los que se refiere el Proyecto de Ley.

Ambos esquemas adoptarán la forma de Real Decreto aprobado en Consejo de Ministros, a propuesta de la Conferencia Sectorial de Administración Pública y previo informe de la Comisión Nacional de Administración Local; además de tener en cuenta las recomendaciones de la Unión Europea a las que hemos hecho mención; la situación tecnológica de las diferentes Administraciones Públicas, aspecto relevante si se tiene en cuenta la difícil situación de nuestra Administración Local, así como los servicios electrónicos ya existentes.

Además se contempla la necesidad de que todas las Administraciones adopten las medidas necesarias, fundamentalmente tecnológicas, para posibilitar la interconexión de sus redes con el fin de crear una red de comunicaciones española; sin perjuicio de que también se busque la interconexión con las redes de las instituciones de la Unión Europea y del resto de Estados miembros.

□ VII. CONCLUSIÓN

Como todas las normas, habrá que esperar a su desarrollo y a su implantación para emitir un juicio de valor. El Proyecto de Ley no ha sido ajeno a las dificultades de adaptación de las Administraciones españolas a las citadas exigencias y obligaciones. En la Administración General del Estado se ha previsto que los derechos de los ciudadanos podrán ser ejercidos a partir del 31 de diciembre de 2009, siendo obligación del Consejo de Ministros la de fijar un calendario, que será público, de adaptación gradual de aquellos procedimientos y actuaciones que lo requieran. La misma fecha se ha previsto para las Comunidades Autónomas y, fundamentalmente, para las Entidades que forman parte de la Administración Local; en ambos casos, siempre que lo permitan sus disponibilidades presupuestarias. Precisamente el mapa municipal puede ser la principal fuente de preocupación, por lo que el Proyecto de Ley ha previsto que los Entes supramunicipales, con las Diputaciones Provinciales a la cabeza, puedan prestar los servicios necesarios para garantizar la efectividad en el ámbito de los Municipios que no dispongan de los medios técnicos y organizativos necesarios para prestarlos. El horizonte temporal parece razonable para que logren llegar a un punto de encuentro las dos líneas de actuación que han de converger:

— La adaptación de las Administraciones, que exigirá: la firmeza en las decisiones políticas, el acierto en las concreciones técnicas, el esfuerzo en las inversiones financieras y la adaptación de los funcionarios a esta nueva realidad.

— La adaptación de los ciudadanos a esta modalidad de relación con la Administración, que exigirá: valentía ante la innovación, confianza en las medidas de seguridad y normalidad y generalidad en el ejercicio de los derechos a través de los medios electrónicos.

© WOLTERS KLUWER ESPAÑA, S.A. Todos los derechos reservados. A los efectos del art. 32 del Real Decreto Legislativo 1/1996, de 12 de abril, por el que se aprueba la Ley de Propiedad Intelectual, Wolters Kluwer España, LEY:22 5(úblsustrativo eel que C a rola eDoc:59.58.265TD(T)35ue a 2(aña.))Jú des d contCconsejGo vr d contPocho Ju des d, únde lorzacisioeleg de a c:59.32270625 (S.A.facul.1(a 2ale ep1(a pair qlaios dadITJ/1st) dehAsIme

16de septiembre.República Checa. Ley de Servicios Electrónicos y Comunicación en el Sector Público, 2003.India. Ley de Servicios Electrónicos y Comunicación en el Sector Público, 2003.ancia. Ley de simplificación legal de 9 de diciembre de 200.ingría. Decreto gubernamental 18/200 sobre la Administración Pública y servicios relacionados.Italia. Código de la Administración Digital de 7 de marzo de 2005.Letonia. Ley de Sistemas de Información Es-tatales. 2002.Polonia. Ley sobre computerización de las Operaciones de Determinadas Entidades que desempeñan unciones Públicas, de 17 de febrero de 2005.Eslovaquia. Ley 261/1285 sobre Sistemas de Información Estatal, de 16de noviembre de 1285.Eslovenia. Ley sobre la interconexión de los Registros Públicos, 2005.España. Real Decreto 1553/2005, de 23de diciembre, por el que se5regula la expedición del documento nacional de identidad y sus certificados de firma electrónica.España. Real Decreto 209/2003, de 21 de febrero, por el que se5regulan los5registros y las notificaciones telemáticas, así como la utilización de medios telemáticos para la sustitución de la aportación de certificados por los ciudadanos.España. Real Decreto 263/1286, de 16 de febrero, por el que se5regula la utilización de tcnicas electrónicas, informáticas y telemáticas por la Administración General del Estado.España. Ley 59/2003, de 19 de diciembre, de irma Electrónica.España. Ley 3/2002, de 11 de julio,6de servicios de la sociedad de la información y de comercio electrónico.Diez DOCUMENTOSEspaña. Proyecto de Ley para el Acceso Electrónico de los ciudadanos a las Administraciones Públicas. Ministerio de Administraciones Públicas.Unión Europea. Plan de Acción e-Europe 2005. El papel de la Administración electrónica en el futuro de Europa COM (2003) 567 final.España. Informe sobre Recursos Informáticos de las Administraciones Públicas. Informe IRIA. España. Plan de choque para el impulso de la Administración electrónica en España. Ministerio de Ciencia y Tecnología y Ministerio de Administraciones Públicas. 2003.España. Las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones en la Administración del Estado. Informe REINA.España. Plan de Direccionamiento y Encaminamiento para la Interconexión de Redes de rea Local.Unión Europea. Plan de acción sobre Administración electrónica i2010: Acelerar la Administración electrónica en Europa en beneficio de todos COM (2006) 173 final.España. La construcción de los servicios pan-europeos de Administración electrónica: Estado6de situación de la integración en los servicios paneuropeos de Administración electrónica y actuación de la Administración: el Programa IDAC.OCDE. Directrices para la seguridad de sistemas y redes de información. Programa IDAC. 2002.Unión Europea. Programa IDAC

Diez LIBROS

- ❑ AA.VV., *Administración electrónica y procedimiento administrativo*, Centro de Publicaciones, Ministerio de Economía, 2004.
- ❑ PUNZÓN MORALED A (Coord.), *Administraciones Públicas y nuevas tecnologías*, Lex Nova, Valladolid, 2005.
- ❑ BAUZA MARTORELL, Felio J., *Procedimiento administrativo electrónico*, Comares, 2002.
- ❑ MINISTERIO DE ADMINISTRACIONES PÚBLICAS, *Plan estratégico de modernización: conecta tu administración en red*. Secretaría General Técnica, Ministerio de Administraciones Públicas, 2005.
- ❑ GARCÍA RUBIO, Fernando, *Las nuevas tecnologías ante el derecho y la organización administrativa*, INAP, Madrid, 2003.
- ❑ LÓPEZ CAMPS, Jordi, *e-Gobierno: gobernar en la sociedad del conocimiento*. Instituto Vasco de Administración Pública, Oñati (Guipúzcoa), 2002.
- ❑ PINTO MOLINA, María, *La ciberadministración española en la sociedad de la información: retos y perspectivas*, Trea, Gijón, 2004.
- ❑ GARCÍA MEXÍA (Director), *Principios de derecho de Internet*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2005.
- ❑ VALERO TORRIJOS, Julián, *El régimen jurídico de la e-Administración: el uso de medios infomáticos y telemáticos en el procedimiento administrativo*, Comares, 2004.
- ❑ AMADEO GADEA, Sergio, *Informática y Nuevas Tecnologías*. Editorial la Ley. 2001.