

Monográfico «Administración electrónica tributaria»

ARTÍCULO

¿Cómo facilitar el ejercicio de los derechos de los ciudadanos en la Administración electrónica?

Agustí Cerrillo-i-Martínez

Fecha de presentación: abril de 2011

Fecha de aceptación: mayo de 2011

Fecha de publicación: julio de 2011

Resumen

Los ciudadanos han visto ampliado el haz de derechos en sus relaciones con las Administraciones públicas gracias a la extensión del uso de los medios electrónicos. Sin embargo, este reconocimiento no ha ido acompañado del necesario desarrollo de la Administración electrónica. En las próximas páginas, proponemos analizar los diferentes mecanismos que prevé el ordenamiento jurídico así como los medios que ponen a disposición las Administraciones públicas para facilitar el ejercicio de los derechos de los ciudadanos y valoraremos su adecuación para dar respuesta a las necesidades que se derivan del uso de los medios electrónicos por los ciudadanos en sus relaciones con las Administraciones públicas.

Palabras clave

Administración electrónica, derechos de los ciudadanos, medios electrónicos, cartas de servicios

Tema

Administración electrónica

How Can the Exercise of Citizens' Rights in the Area of Electronic Administration Be Made Easier?

Abstract

Citizens have seen their rights extended in their relations with public administrations thanks to the expansion of electronic media. However, this recognition has not been accompanied with the necessary development of e-Government. In this article we analyse the different mechanisms which are envisaged by law and the means that public administrations offer to help citizens exercise their rights, giving an evaluation of their adequacy to respond to the needs which arise from citizens using electronic media in their relations with public administrations.

Keywords*e-Government, citizen rights, electronic media, public service charter***Topic***e-Government*

Introducción

El estatuto jurídico de los ciudadanos frente a las Administraciones se ha visto ampliado en los últimos años gracias al reconocimiento de nuevos derechos relacionados con el uso de los medios electrónicos. Sin embargo, si bien este estatuto jurídico electrónico de los ciudadanos en sus relaciones con las Administraciones públicas debe valorarse positivamente, presenta diferentes limitaciones vinculadas a la propia puesta a disposición de los ciudadanos de los mecanismos, medios y capacidades necesarios para el pleno ejercicio de los diferentes derechos previstos en el ordenamiento jurídico. A nuestro entender, ni el legislador ni las Administraciones públicas han desarrollado de forma generalizada, aunque con honrosas excepciones, instrumentos suficientes ni han puesto a disposición de los ciudadanos medios suficientes para garantizar el pleno ejercicio y la eficacia de los derechos que el ordenamiento jurídico reconoce en relación con el uso de los medios electrónicos en las relaciones entre las Administraciones públicas y los ciudadanos.

En las próximas páginas, vamos a analizar los diferentes mecanismos que prevé el ordenamiento jurídico así como los medios que ponen a disposición las Administraciones públicas para facilitar el ejercicio de los derechos de los ciudadanos y vamos a valorar su adecuación para dar respuesta a las necesidades que se derivan del uso de los medios electrónicos por los ciudadanos en sus relaciones con las Administraciones públicas.

1. Los derechos de los ciudadanos en sus relaciones con las Administraciones públicas y los límites para su ejercicio

1.1. Los derechos de los ciudadanos en la Administración electrónica

En los últimos años, se ha ido consolidando el reconocimiento de los derechos de los ciudadanos en sus relaciones con las Administraciones públicas. En este sentido, la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (en adelante, LRJPAC) supuso un avance significativo, tal como manifestaba su exposición de motivos al afirmar que «contiene una trascendente formulación de los derechos de los ciudadanos en los procedimientos administrativos» y dio lugar al estatuto ordinario de los ciudadanos españoles,¹ aunque como acertadamente observó Embid Irujo «en la mayor parte de los derechos recogidos se trata, simplemente, de la presentación final de un esfuerzo de codificación jurídica» por lo que es probable que sea ésta la principal aportación.²

La LRJPAC prevé diferentes derechos vinculados algunos de ellos a la tramitación del procedimiento administrativo y otros que pueden ser ejercidos al margen del mismo. Sin embargo, la eficacia de la mayoría de los derechos previstos se ha visto en muchos casos limitada no tanto por su propia configuración jurídica sino por otros motivos como la falta de información o conocimiento sobre su existencia entre la ciudadanía, de comunicación entre las Administraciones públicas o de recursos humanos y técnicos suficientes para garantizar su cumplimiento.

1. García de Enterría (1992), pág. 328.

2. Embid Irujo (1996), pág. 59-60.

Precisamente, los medios electrónicos pueden constituir un poderoso instrumento para facilitar el ejercicio y el respeto de los derechos de los ciudadanos al constituir un instrumento eficaz para hacer frente a estos problemas.³

En este sentido, el legislador ha reconocido un papel específico a los medios electrónicos en el desarrollo de las relaciones entre las Administraciones públicas y los ciudadanos. En particular, la Ley 11/2007, de 22 de junio, de acceso electrónico de los ciudadanos a los Servicios Públicos (en adelante LAECSP), ha reconocido el derecho de los ciudadanos a relacionarse con las Administraciones públicas utilizando medios electrónicos para el ejercicio de los derechos previstos en el artículo 35 LRJPAC, así como para obtener informaciones, plantear consultas y alegaciones, formular solicitudes, manifestar consentimiento, entablar pretensiones, efectuar pagos, ejecutar transacciones y oponerse a las resoluciones y actos administrativos. Junto con este derecho de carácter general, la LAECSP también ha incluido otros derechos que suponen el desarrollo electrónico de los derechos que ya contemplaba la LRJPAC en su artículo 35 como el derecho a no aportar documentos que estén en poder de la Administración o el derecho a conocer el estado de la tramitación de un procedimiento administrativo.

De este modo, en la actualidad, el estatuto jurídico de los ciudadanos ante la Administración electrónica se ve configurado por un amplio elenco de derechos cuyo reconocimiento no debe redundar en la necesaria igualdad entre los ciudadanos independientemente de que utilicen o no los medios electrónicos en sus relaciones con las Administraciones públicas.⁴ Por un lado, se reconocen diferentes derechos relacionados con el uso de los medios electrónicos como, por ejemplo, el derecho a escoger, entre los disponibles, el medio a través del cual relacionarse con las Administraciones públicas. Por otro lado, se prevén varios derechos relacionados con el uso de los medios electrónicos en la tramitación del procedimiento administrativo

como el derecho a no aportar datos y documentos en poder de las Administraciones públicas o el derecho a conocer el estado de la tramitación de los procedimientos en los que sean interesados. Asimismo, se incorporan derechos vinculados a la seguridad de las transacciones realizadas a través de medios electrónicos. Por último, se prevé el derecho a la calidad de los servicios públicos prestados por medios electrónicos.⁵

La LAECSP recoge una amplia variedad de derechos, algunos de los cuales constituyen la versión electrónica de lo ya previsto en la LRJPAC. En este sentido, Cotino se refiere, como ya hizo respecto a la LRJPAC Embid Irujo, a la codificación de derechos que se deriva de la LAECSP más que a la novedad de la misma.⁶ En cualquier caso, a pesar de esta variedad de derechos, todos ellos son auténticos derechos subjetivos,⁷ que se reconocen a los ciudadanos entendidos en sentido amplio, es decir, según la LAECSP, como cualquier persona física, persona jurídica o ente sin personalidad que se relacione, o sea susceptible de relacionarse, con las Administraciones públicas.⁸

La legislación autonómica no sólo ha consolidado estos derechos, en particular el derecho a relacionarse con las Administraciones públicas a través de medios electrónicos, sino que en algunos casos también ha ampliado el catálogo de derechos de los ciudadanos en sus relaciones con las Administraciones públicas a través de medios electrónicos y ha reconocido otros derechos.⁹

Como ejemplo y sin ánimo exhaustivo, se puede traer a colación la regulación catalana que, además del derecho al uso de los medios electrónicos complementado con toda una serie de derechos instrumentales, prevé el derecho a una información veraz y de calidad que amplía a este ámbito de forma significativa lo previsto en el artículo 35 LRJPAC.¹⁰ Asimismo, la legislación valenciana complementa lo previsto en la legislación básica

3. En la misma línea, Cotino Hueso (2004) y Cotino Hueso (2010).

4. Véase el artículo 4 de la LAECSP.

5. Cerrillo i Martínez (2010c).

6. Cotino Hueso (2010), pág. 192.

7. Blasco Díaz (2007) y Cotino Hueso (2010).

8. Véase al respecto, Cotino Hueso (2010), pág. 183 y ss.

9. Cerrillo i Martínez (2010b), pág. 20-22.

10. Artículo 28 de la Ley 26/2010, de 3 de agosto, de régimen jurídico y procedimiento de las Administraciones públicas de Cataluña y artículos 9 y ss. de la Ley 29/2010, de 3 de agosto, de uso de los medios electrónicos por el sector público de Cataluña.

con otros derechos instrumentales como el derecho a no utilizar medios o técnicas electrónicas que no hayan sido aprobados u homologados y publicitados debidamente, el derecho a obtener de forma gratuita una dirección de correo electrónico o el derecho a utilizar libre y gratuitamente los medios y servicios generales electrónicos.¹¹ La ley foral de Administración electrónica prevé, entre otros, utilizar libre y gratuitamente los medios y servicios electrónicos que se pongan a disposición de los ciudadanos.¹²

Asimismo, también resulta de interés observar el papel desarrollado por la legislación local. Como punto de partida, se puede traer a colación el papel pionero ejercido en esta materia ya en el 2006 por la ordenanza reguladora de la Administración electrónica del Ayuntamiento de Barcelona.¹³ También es útil apuntar cómo las ordenanzas tipo que se han elaborado en esta materia contemplan diferentes derechos aunque, en términos generales y al margen del reconocimiento del derecho a acceder a información a través de medios electrónicos previsto en la ordenanza tipo propuesta por el Consorcio Localret, no suponen una novedad significativa respecto a lo previsto en el artículo 6 de la LAECSP.¹⁴

1.2. Los límites materiales a la eficacia de los derechos de los ciudadanos en la Administración electrónica

La eficacia del reconocimiento de los derechos de los ciudadanos en la Administración electrónica dista de ser la que se derivaría del estricto cumplimiento de lo previsto o anhelado por el legislador debido al carácter mediado que tiene el ejercicio pleno de la mayoría de los derechos pre-

vistos.¹⁵ El derecho a relacionarse con las Administraciones públicas a través de medios electrónicos, así como el resto de los derechos previstos, no se podrá ejercer plenamente por los ciudadanos si las Administraciones no cuentan con medios electrónicos o éstos no se han desarrollado o se han desplegado de acuerdo con las necesidades que se derivan del contenido de los diferentes derechos reconocidos a los ciudadanos. Además, el funcionamiento real que se pueda derivar del uso de los medios electrónicos también puede tener consecuencias significativas en el ejercicio de los diferentes derechos.

Así pues, existen diferentes limitaciones en el ejercicio y la eficacia de los derechos de los ciudadanos en relación con el uso de los medios electrónicos en sus relaciones con las Administraciones públicas que pueden tener un alcance y una razón diferente. En primer lugar, encontramos limitaciones derivadas de la inexistencia de los medios necesarios y suficientes para el ejercicio de los derechos debido, por ejemplo, a que las Administraciones públicas no han desarrollado la Administración electrónica o a que no han incorporado las aplicaciones necesarias para garantizar el ejercicio de los diferentes derechos (como el registro electrónico, la sede electrónica o el servicio de notificaciones electrónicas).¹⁶ En el 2010, a pesar de que el nivel de servicios en línea estaba por encima de la media europea, aún estaba muy lejos de estar plenamente extendida.¹⁷

Este límite también se puede trasladar a los ciudadanos ante la inexistencia o no disponibilidad de los medios electrónicos necesarios para relacionarse con las Administraciones públicas (por ejemplo, al no disponer del certificado electrónico necesario, ya que en el 2010 sólo el 29,60% de los españoles de entre 16 y 74 años manifestaba disponer de DNI electrónico).¹⁸

11. Artículo 6 de la Ley 3/2010, de 5 de mayo, de Administración Electrónica de la Comunidad Valenciana.
12. Artículo 4 de la Ley Foral 11/2007, de 4 de abril, para la Implantación de la Administración Electrónica en la Administración de la Comunidad Foral de Navarra.
13. Cerrillo i Martínez (2007).
14. Véanse al respecto la ordenanza municipal tipo elaborada por el grupo de trabajo de la Fundación Democracia y Gobierno Local (http://www.gobiernolocal.org/imagenes/publicaciones/LAE_Ordenanza_tipo.pdf) y el Consorcio Localret (http://www.localret.cat/serveis/ambit-juridic/docs/administracioelectronica/ordenanca_tipus_administracio_electronica).
15. En el mismo sentido, Cotino Hueso (2010), pág. 197.
16. Respecto a la situación de la administración electrónica en España, resulta ilustrativa, entre otras, la consulta del informe *La Administración electrónica en las comunidades autónomas. Resultados CAE 2009* (octubre del 2010), disponible en http://administracionelectronica.gob.es/archivos/pae_000005952.pdf.
17. *Digitizing Public Services in Europe: Putting ambition into action. 9th Benchmark Measurement* (diciembre del 2010).
18. *Encuesta sobre Equipamiento y Uso de Tecnologías de Información y Comunicación en los Hogares (2010)* del Instituto Nacional de Estadística.

En segundo lugar, se dan limitaciones derivadas de la inadecuación de los medios disponibles a las necesidades derivadas del ejercicio de los derechos, por ejemplo, debido a la baja formación del personal al servicio de las Administraciones públicas o a la no disponibilidad de certificados electrónicos. En el 2009, sólo el 44,9% de los empleados públicos autonómicos disponía de certificado personal de empleado público.¹⁹

En tercer lugar, tenemos limitaciones derivadas de las capacidades y los recursos de los que dispongan los ciudadanos, por ejemplo, por la brecha digital que aún existe en amplias capas de la sociedad o por no disponer de los medios electrónicos necesarios para poder acceder por vía electrónica a las Administraciones públicas. En el 2010, el 68,70% de los hogares con al menos un miembro de 16 a 74 años disponía de ordenador y el 59,10% de los hogares españoles tenía acceso a Internet. Sin embargo, únicamente el 57% de los que habían utilizado Internet en los últimos doce meses lo habían hecho para consultar información del sector público y el 24,90% para enviar formularios cumplimentados a las Administraciones públicas.²⁰

Por último, encontramos limitaciones derivadas del funcionamiento de los medios electrónicos causado, por ejemplo, por un funcionamiento inadecuado de las aplicaciones (como servidores colapsados, virus y otras aplicaciones maliciosas). Al respecto, no se puede olvidar que, de los usuarios de Internet, el 72,50% se han manifestado preocupados por el hecho de poderse contagiar por virus informáticos u otros problemas de seguridad.²¹

2. Los mecanismos para facilitar el ejercicio de los ciudadanos

Para hacer frente a estas limitaciones y facilitar así el efectivo ejercicio de los derechos de los ciudadanos previstos en el ordenamiento jurídico, es necesario que las Administracio-

nes públicas utilicen diferentes instrumentos y mecanismos y que los ciudadanos dispongan de recursos suficientes, tal y como se analiza en las próximas páginas.

Tal y como se ha avanzado, como punto de partida y como requisito y condición sine qua non para el ejercicio de los derechos de los ciudadanos es necesario el propio desarrollo de la Administración electrónica.

En este sentido, la propia LAECSP matizaba en la disposición final tercera el ejercicio efectivo de los derechos al vincularlo a un determinado plazo o a la existencia de recursos económicos suficientes. Así, si bien indicaba que desde la fecha de entrada en vigor de la ley podrían ser ejercidos en relación con los procedimientos y actuaciones adaptados a lo dispuesto en la misma, a continuación se limitaba el alcance de esta cláusula en relación con las diferentes Administraciones públicas.

Por lo que se refiere a la Administración General del Estado, se previó que los derechos reconocidos en el artículo 6 LAECSP podrían ser ejercidos en relación con la totalidad de los procedimientos y actuaciones de su competencia a partir del 31 de diciembre del 2009, por lo tanto más de un año después de su entrada en vigor. Respecto a las Administraciones locales y autonómicas, se estableció lo mismo siempre que lo permitan sus disponibilidades presupuestarias retrotrayendo aún más el ejercicio pleno de los diferentes derechos previstos en la propia norma.

En el mismo sentido, algunas normas autonómicas han ido poniendo fechas al efectivo ejercicio del derecho de acceso electrónico a las Administraciones públicas. Algunas normas autonómicas han explicitado el carácter progresivo de la implantación de la Administración electrónica²² y del ejercicio de los derechos de los ciudadanos.²³ Otras han establecido fechas para el pleno ejercicio de determinados derechos.²⁴ Por último,

19. *La Administración electrónica en las Comunidades Autónomas. Resultados CAE 2009, op. cit.*

20. *Encuesta sobre Equipamiento y Uso de Tecnologías de Información y Comunicación en los Hogares (2010), op. cit.*

21. *Encuesta sobre Equipamiento y Uso de Tecnologías de Información y Comunicación en los Hogares (2010), op. cit.*

22. Artículo 4 del Decreto 19/2011, de 10 de febrero, por el que se regula la utilización de los medios electrónicos en la Administración pública de la Comunidad Autónoma de Canarias; disposición adicional décima de la Ley 3/2010, de 5 de mayo, de Administración Electrónica de la Comunidad Valenciana.

23. Artículos 6, 40.3 y disposición adicional quinta de la Ley 3/2010, de 5 de mayo, de Administración Electrónica de la Comunidad Valenciana.

24. Por ejemplo, la Ley 3/2010, de 5 de mayo, de Administración Electrónica de la Comunidad Valenciana se refiere al ejercicio de los derechos reconocidos en dicha ley respecto a los procedimientos y actuaciones adaptados en la misma tal y como se hará público. Asimismo, se prevé con relación a la Administración local que en el plazo de un año deberán adaptar sus sedes electrónicas a lo previsto en la ley. En una línea parecida, la Ley catalana 29/2010, de 3 de agosto.

otras han previsto la necesidad de adoptar un plan relativo al desarrollo de la Administración electrónica.²⁵

En cualquier caso, y al margen de lo que hayan previsto las diferentes normas aprobadas, desafortunadamente la situación económica actual no ha facilitado que las disponibilidades presupuestarias de las Administraciones públicas españolas hayan permitido el desarrollo necesario de la Administración electrónica para el pleno respeto a los diferentes derechos de los ciudadanos previstos en la LAECSP.

A pesar de que el desarrollo de la Administración electrónica constituye una condición necesaria para el ejercicio de los derechos de los ciudadanos, no es suficiente, es necesario que la incorporación de los medios electrónicos vaya acompañada de otras medidas que faciliten el ejercicio eficaz de los derechos por parte de los ciudadanos. La mayoría de estas medidas, que se van a analizar a continuación, constituyen la concreción de diferentes principios previstos en la propia legislación como son el principio de cooperación, el de transparencia o el de calidad así como el principio de igualdad.

2.1. El principio de cooperación interadministrativa: interoperabilidad y reutilización en la Administración electrónica

El despliegue de la Administración electrónica está directamente vinculado a la cooperación entre las Administraciones públicas. Asimismo, el ejercicio de determinados derechos y, muy en particular, el derecho a no aportar datos y documentos que estén en poder de las Administraciones públicas, está condicionado por la interoperabilidad que exista entre las Administraciones públicas a través de medios electrónicos que les permita intercambiar datos y documentos.

El artículo 4 LAECSP ha reconocido el principio de cooperación interadministrativa y a lo largo de su articulado ha recogido diferentes instrumentos a través de los que hacerlo efectivo.²⁶ La normativa autonómica ha reconocido también este principio. Tal vez la norma que lo hace con mayor intensidad, fruto de la experiencia acumulada, es la Ley catalana 29/2010, de 3 de agosto, que formaliza el modelo catalán de Administración electrónica caracterizado, entre otros aspectos, por la cooperación y la colaboración institucionales en la creación y puesta a disposición del sector público de infraestructuras y servicios comunes de Administración electrónica.²⁷

En el ámbito local, que tradicionalmente ha impulsado con mayor intensidad estas experiencias, se prevé la colaboración de las diputaciones provinciales y otros organismos supramunicipales para el impulso de los medios electrónicos por parte de los municipios (artículo 70bis.4 LBRL; disposición final tercera LAECSP). Ésta se ha concretado en diferentes iniciativas como, por ejemplo, la constitución en Cataluña del consorcio local para el impulso de la sociedad de la información Localret.²⁸

Una de las manifestaciones de la cooperación interadministrativa en este ámbito es la interoperabilidad. De acuerdo con la LAECSP, la interoperabilidad es la capacidad de los sistemas de información y, por ende, de los procedimientos a los que éstos apoyan, de compartir datos y posibilitar el intercambio de información y conocimiento entre ellos. Para ello, es necesario establecer unas normas, criterios y recomendaciones que permitan a las aplicaciones utilizadas por las Administraciones públicas intercambiar información y utilizar mutuamente la información intercambiada. La interoperabilidad tiene importantes manifestaciones en el desarrollo de la Administración electrónica.²⁹

En relación con la interoperabilidad, también se pueden exponer diferentes experiencias en nuestro país. En el

25. La disposición adicional única del Decreto 12/2010, de 16 de marzo, por el que se regula la utilización de medios electrónicos en la actividad de la Administración de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha prevé la elaboración de un plan ejecutivo para su desarrollo.

26. Véase, en general, el tratamiento hecho en Cerrillo i Martínez (2010a).

27. Artículo 5 de la Ley 29/2010, de 3 de agosto.

28. Bernadí Gil (2007), pág. 81 y ss.

29. Es ilustrativa al respecto la Decisión 922/2009/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 16 de septiembre de 2009 relativa a las soluciones de interoperabilidad para las Administraciones públicas europeas (ISA).

ámbito general, se puede traer a colación el Esquema Nacional de Interoperabilidad aprobado por el Real Decreto 4/2010, de 8 de enero, que define los criterios y recomendaciones en materia de seguridad, conservación y normalización de la información, de los formatos y de las aplicaciones que deberán ser tenidos en cuenta por las Administraciones públicas. Asimismo, algunas normas autonómicas como la Ley catalana 29/2010, de 3 de agosto, de uso de los medios electrónicos por el sector público de Cataluña prevé, en el marco del modelo catalán de Administración electrónica, el desarrollo de instrumentos como el Marco de interoperabilidad del sector público de Cataluña o el Catálogo de datos y documentos interoperables en Cataluña, cuya puesta en marcha sin duda va a impactar positivamente en el ejercicio del derecho a no aportar datos y documentos. Otras normas autonómicas han previsto la elaboración de protocolos de interoperabilidad.³⁰

Otro instrumento a través del cual se canaliza la cooperación interadministrativa se concreta en la reutilización de las aplicaciones. Al margen de otros aspectos, este mecanismo puede tener un impacto significativo en el desarrollo de la Administración electrónica, en particular en épocas de crisis como la actual, ya que permite que las diferentes Administraciones públicas puedan aprovechar las aplicaciones desarrolladas por otras Administraciones, lo que facilita la extensión de la Administración electrónica. En este sentido, resulta ilustrativa la experiencia del consorcio Administració Oberta de Catalunya, que en los últimos años ha ido desarrollando aplicaciones para el registro electrónico, las notificaciones electrónicas o la sede electrónica y que ha puesto a disposición de las Administraciones públicas catalanas para su reutilización.³¹ Otras comunidades autónomas también han pre-

visto la reutilización de determinadas aplicaciones entre las diferentes Administraciones públicas.³²

2.2. El principio de simplificación: la reformulación de los procedimientos administrativos ante el uso de medios electrónicos

El uso de los medios electrónicos puede tener un impacto significativo en la eficacia administrativa, entre otros, a través de la simplificación administrativa que persigue facilitar la reducción de los tiempos y plazos de los procedimientos administrativos para lograr así una mayor eficacia y eficiencia en la actividad administrativa.³³

Para avanzar en la consecución de este principio, se han previsto diferentes instrumentos. Así, aunque sin carácter básico, la LAECSP prevé que la aplicación de medios electrónicos a la gestión de los procedimientos, procesos y servicios irá siempre precedida de la ejecución de un análisis de rediseño funcional y simplificación del procedimiento, proceso o servicio, en el que se considerarán diferentes aspectos como la supresión o reducción de la documentación requerida a los ciudadanos o la reducción de los plazos y tiempos de respuesta.³⁴ Mención especial debe hacerse a las obligaciones derivadas de la Ley 17/2009, de 23 de noviembre, que incorpora diferentes medidas para simplificar la actividad administrativa como la ventanilla única.³⁵

Algunas normas autonómicas también han previsto instrumentos para facilitar la incorporación de los medios electrónicos en la tramitación del procedimiento administrativo.³⁶ Por ejemplo, en la Ley catalana 29/2010, de 3 de agosto, se definen diferentes criterios para facilitar la

30. Así, el artículo 35 del Decreto 198/2010, de 2 de diciembre, por el que se regula el desarrollo de la Administración electrónica en la Xunta de Galicia y en las entidades de ella dependientes o el artículo 19 del Decreto 56/2009, de 7 de abril, para el impulso y desarrollo de los medios electrónicos en la Administración de la Generalitat. El artículo 10 del Decreto 165/2010, de 8 de octubre, del Consejo, por el que se establecen medidas de simplificación y de reducción de cargas administrativas en los procedimientos gestionados por la Administración de la Generalitat y su sector público se refiere al respecto como catálogo de servicios de interoperabilidad.

31. Véase <http://www.aoc.cat/>.

32. Véase al respecto el artículo 4.5 del Decreto 19/2011, de 10 de febrero, por el que se regula la utilización de los medios electrónicos en la Administración pública de la Comunidad Autónoma de Canarias o el Decreto vasco 232/2007, de 18 de diciembre, por el que se regula la utilización de medios electrónicos, informáticos y telemáticos en los procedimientos administrativo.

33. Véase, en general, Cierco Seira (2008).

34. Artículo 33 LAECSP.

35. Véase al respecto Gamero Casado (2010).

36. Véase, asimismo, el artículo 5 del Decreto 19/2011, de 10 de febrero, por el que se regula la utilización de los medios electrónicos en la Administración pública de la Comunidad Autónoma de Canarias

incorporación de los medios electrónicos en la tramitación de los procedimientos administrativos que recogen, en particular, algunos de los instrumentos propios de los procesos de simplificación administrativa y de calidad normativa. Resulta de interés observar que en la normativa catalana se prevé, respecto a los procesos de simplificación, que «la incorporación de los medios electrónicos en la actuación del sector público debe ser el resultado de un proceso documentado de rediseño funcional y de racionalización y de simplificación normativas y administrativas» y se deberán tener en cuenta diferentes criterios previstos en la norma.³⁷

2.3. El principio de transparencia: las cartas de servicios y la aprobación de programas y aplicaciones

Un aspecto vinculado al ejercicio de los derechos de los ciudadanos es que éstos tengan conocimiento de su existencia y de su alcance. Al respecto, la extensión de las cartas de servicios, además de constituir un instrumento para la mejora de la calidad de la actividad administrativa, como se va a tratar en el próximo epígrafe, resulta un instrumento útil para informar a los ciudadanos sobre sus derechos.

De acuerdo con el artículo 8 del Real Decreto 951/2005, de 29 de julio, las cartas de servicios «son documentos que constituyen el instrumento a través del cual los órganos, organismos y entidades de la Administración General del Estado informan a los ciudadanos y usuarios sobre los servicios que tienen encomendados, sobre los derechos que les asisten en relación con aquéllos y sobre los compromisos de calidad en su prestación».

La LAECSP no ha previsto explícitamente esta cuestión. En cambio, tanto su desarrollo para la Administración General del Estado como la Ley 3/2010, de 5 de mayo, de

Administración Electrónica de la Comunidad Valenciana sí prevén que todas las sedes electrónicas dispondrán de una carta de servicios de sede electrónica en los términos y condiciones que se prevean de forma reglamentaria.³⁸

Ya existen diferentes Administraciones y entidades públicas que han elaborado sus respectivas cartas de servicios públicos electrónicos.³⁹ El simple recurso al buscador permite observar como en los últimos meses se han ido extendiendo las cartas de servicios electrónicos aprobadas tanto por diferentes órganos y entidades de la Administración General del Estado como por otras Administraciones públicas. Éstas recogen la relación de los servicios prestados así como los compromisos de calidad adquiridos respecto a los mismos y los indicadores para llevar a cabo su seguimiento. En algunos casos, también se informa sobre los mecanismos de subsanación, queja y reclamación.⁴⁰

Desde la perspectiva de la transparencia, las cartas de servicios pueden desarrollar una importante función. Sin embargo, a la vista del desarrollo que está teniendo la Administración electrónica y la diferencia que está surgiendo entre el reconocimiento formal de los derechos y su ejercicio efectivo por parte de los ciudadanos debido a la falta de desarrollo de la Administración electrónica, resulta de interés poder desarrollar otros mecanismos que, con carácter previo, permitan a los ciudadanos conocer el grado de cumplimiento de los diferentes derechos previstos en el ordenamiento jurídico por parte de las diversas Administraciones públicas.

Al respecto, la disposición adicional cuarta de la Ley catalana 29/2010, de 3 de agosto, prevé que «las entidades del sector público, con el objetivo de dar la máxima transparencia y seguridad jurídica posible al proceso de desarrollo del uso de los medios electrónicos en Cataluña, deben informar en su sede electrónica de los derechos y

37. Artículo 15.1 Ley 29/2010, de 3 de agosto. En otras comunidades autónomas, como Galicia o Castilla y León, se prevé la realización de un análisis previo de rediseño funcional y simplificación aunque no se hace referencia a su necesaria documentación.

38. Artículo 36.2. Véase asimismo el artículo 6.2 del Real Decreto 1671/2009, de 6 de noviembre, por el que se desarrolla parcialmente la Ley 11/2007, de 22 de junio, de acceso electrónico de los ciudadanos a los Servicios Públicos.

39. Resulta de interés la *Guía para la elaboración de las cartas de servicios* desarrollada por la Generalitat de Cataluña. Véase en <http://www20.gencat.cat/docs/governacio/Funcio%20Publica/Documents/Modernitzacio%20de%20I%20Administracio/Arxius/guia%20serveis.pdf>.

40. Véase como ejemplo la carta elaborada por la Agencia Estatal Boletín Oficial del Estado, disponible en http://www.boe.es/aeboe/organismo/carta_servicios_electronicos.php.

obligaciones establecidos por la presente ley y la Ley del Estado 11/2007. Asimismo, las entidades del sector público deben informar sobre la previsión para hacer efectivos los derechos y obligaciones mencionados en el marco de sus servicios y prestaciones». En la misma línea, la Ley 2/2011, de 4 de marzo, de Economía Sostenible ha modificado la LAECSP para incorporar en su disposición final tercera un nuevo apartado que prevé que «las Comunidades Autónomas y las Entidades integradas en la Administración Local en las que no puedan ser ejercidos a partir del 31 de diciembre de 2009 los derechos reconocidos en el artículo 6 de la presente Ley, en relación con la totalidad de los procedimientos y actuaciones de su competencia, deberán aprobar y hacer públicos los programas y calendarios de trabajo precisos para ello, atendiendo a las respectivas previsiones presupuestarias, con mención particularizada de las fases en las que los diversos derechos serán exigibles por los ciudadanos».⁴¹

Asimismo, algunas normas autonómicas también han previsto la elaboración y difusión de una guía o catálogo de procedimientos y servicios tramitables a través de medios electrónicos,⁴² así como inventarios de información administrativa.⁴³ Estas guías deben mantenerse actualizadas y publicarse en la sede electrónica. A través de este instrumento, los ciudadanos pueden conocer con precisión respecto a qué procedimientos pueden ejercer sus derechos a través de medios electrónicos.

Finalmente, otro instrumento vinculado al principio de transparencia lo constituye la aprobación de programas y aplicaciones. Éste estaba previsto con carácter general en el artículo 45 de la LRJPAC antes de su supresión por la LAECSP, entre otros motivos, por su incumplimiento generalizado. Sin embargo, en la actualidad varias nor-

mas autonómicas mantienen la necesidad de aprobar con carácter previo a su utilización los programas y aplicaciones que se utilicen.⁴⁴ Algunas normas han previsto sucesivos como la aprobación de procedimientos y servicios.⁴⁵ A través de este procedimiento, se da conocimiento de las características de los diferentes programas y aplicaciones utilizados por las Administraciones públicas en sus relaciones con los ciudadanos.

2.4. El principio de calidad: las cartas de servicios

El principio de calidad exige determinar los estándares con los que las Administraciones públicas desarrollan sus servicios. Desde la perspectiva que estamos valorando, permite concretar cómo se dará cumplimiento a los derechos de los ciudadanos.

Existen diferentes instrumentos a través de los cuales se puede determinar la calidad en la prestación de los servicios públicos electrónicos como las cartas de servicios. Además de la información sobre los servicios a la que se ha hecho referencia en el epígrafe anterior, las cartas de servicios contienen compromisos relativos a los mismos. Como se ha observado, estos compromisos «son el elemento que aporta valor añadido en relación con lo establecido por las normas reguladoras del servicio y porque al fijar metas concretas, públicas y comprometidas, facilitan la mejora continua».⁴⁶

Como ya se ha apuntado, en la actualidad diferentes Administraciones públicas ya han elaborado cartas de servicios específicas para los servicios que prestan a través de medios electrónicos que, además de informar,

41. Modificada por la disposición adicional séptima de la Ley 2/2011, de 4 de marzo, de Economía Sostenible.

42. Artículo 20 del Decreto 198/2010, de 2 de diciembre, por el que se regula el desarrollo de la Administración electrónica en la Xunta de Galicia y en las entidades de ella dependientes; artículo 17 del Decreto 236/2010, de 3 de septiembre, de Atención al Ciudadano en la Administración Pública de la Región de Murcia.

43. Artículo 35.4 del Decreto 198/2010, de 2 de diciembre, por el que se regula el desarrollo de la Administración electrónica en la Xunta de Galicia y en las entidades de ella dependientes.

44. Artículo 6 del Decreto 19/2011, de 10 de febrero, por el que se regula la utilización de los medios electrónicos en la Administración pública de la Comunidad Autónoma de Canarias; artículo 10 del Decreto 56/2009, de 7 de abril, para el impulso y desarrollo de los medios electrónicos en la Administración de la Generalitat.

45. Artículo 21.5 del Decreto 198/2010, de 2 de diciembre, por el que se regula el desarrollo de la Administración electrónica en la Xunta de Galicia y en las entidades de ella dependientes; artículo 2 de la Ley Foral 11/2007, de 4 de abril, para la Implantación de la Administración Electrónica en la Administración de la Comunidad Foral de Navarra.

46. Merino Estrada (2002), pág. 166.

también incorporan compromisos específicos. Por ejemplo, la carta de servicios de la Agencia Estatal de Administración Tributaria indica que la información en Internet se actualizará a diario; los servicios ofrecidos estarán disponibles 24 horas al día, siete días a la semana o los certificados tributarios solicitados por Internet estarán disponibles en el plazo máximo de cinco días.⁴⁷

Además de la información y el compromiso que se derivan de la aprobación de las cartas de servicios, este instrumento constituye un mecanismo eficaz ante el incumplimiento de los compromisos previstos.

2.5. El principio de igualdad: el impulso y el fomento del uso de los medios electrónicos en las relaciones entre las Administraciones públicas y los ciudadanos

De acuerdo con la LAECSP, el principio de igualdad tiene por objeto que en ningún caso el uso de medios electrónicos pueda implicar la existencia de restricciones o discriminaciones para los ciudadanos que se relacionen con las Administraciones públicas por medios no electrónicos, tanto respecto al acceso a la prestación de servicios públicos como respecto a cualquier actuación o procedimiento administrativo sin perjuicio de las medidas dirigidas a incentivar la utilización de los medios electrónicos.

A pesar del amplio reconocimiento de este principio que hacen las normas aprobadas sobre Administración electrónica, por lo general no se recogen instrumentos específicos ni para superar la brecha digital ni para facilitar que todos los ciudadanos, independientemente de sus condiciones personales, puedan utilizar los medios elec-

trónicos en sus relaciones con las Administraciones públicas.

Una excepción a lo anterior la encontramos en la Ley catalana 29/2010, de 3 de agosto, de uso de los medios electrónicos en el sector público de Cataluña, que recoge diferentes instrumentos para facilitar el uso de los medios electrónicos en las relaciones entre el sector público y los ciudadanos:⁴⁸

- el desarrollo de telecentros y otros puntos de acceso electrónico a las Administraciones públicas por parte de los ciudadanos,⁴⁹
- la formación dirigida a los ciudadanos así como también al personal al servicio de las Administraciones públicas,⁵⁰
- la asistencia y orientación a los ciudadanos en el uso de los medios electrónicos,⁵¹
- el fomento de la creación de páginas web y redes ciudadanas por medio de las cuales se difunda información pública.

También se puede apuntar la creación de herramientas multilingües que faciliten la tramitación de los procedimientos administrativos en la lengua escogida por los ciudadanos, como mínimo en las lenguas oficiales, aunque también se prevé facilitar el uso, sin efectos jurídicos, de otras lenguas a fin de favorecer la integración de colectivos de personas inmigradas.⁵²

Finalmente, se puede traer a colación la colaboración social para facilitar el uso de los medios electrónicos en las relaciones entre los ciudadanos y las Administraciones públicas.⁵³

47. Véase en http://www.agenciatributaria.es/AEAT/Contenidos_Comunes/La_Agencia_Tributaria/Informacion_institucional/Otra_informacion/CartaServicios_C.pdf.

48. Al respecto, resulta de interés lo previsto en el artículo 27 de la Ley catalana 29/2010, de 3 de agosto.

49. En la misma línea, el artículo 24 de la Ley 26/2010, de 3 de agosto, de régimen jurídico y procedimiento de las Administraciones públicas de Cataluña.

50. Entre otros, el artículo 4 del Decreto 19/2011, de 10 de febrero, por el que se regula la utilización de los medios electrónicos en la Administración pública de la Comunidad Autónoma de Canarias.

51. En el mismo sentido, el artículo 44 de la Ley 2/2010, de 11 de marzo, de Derechos de los Ciudadanos en sus relaciones con la Administración de la Comunidad de Castilla y León y de Gestión Pública.

52. Disposición adicional quinta de la Ley catalana 29/2010, de 3 de agosto.

53. Así está previsto, por ejemplo, en el artículo 92 Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria. Véase al respecto Delgado y Oliver (2003) y (2006).

3. Hacia un nuevo estadio de las relaciones entre las Administraciones públicas y los ciudadanos

El reconocimiento de un estatuto jurídico electrónico de los ciudadanos frente a las Administraciones públicas exige la adopción de un conjunto de medidas que permita el efectivo ejercicio de los derechos previstos. Al respecto, debemos recordar que la exposición de motivos de la LAECSP reconoce que «la contrapartida de ese derecho es la obligación de éstas [las Administraciones públicas] de dotarse de los medios y sistemas electrónicos para que ese derecho pueda ejercerse» y ésta es «una de las grandes novedades de la ley».

Ésta es la única manera de poder avanzar definitivamente en el reconocimiento del uso de los medios electrónicos, que debe suponer un nuevo acercamiento de los ciudada-

nos a las Administraciones públicas, a la configuración de unas Administraciones públicas próximas a los ciudadanos y superar un simple reconocimiento formal de unos derechos por parte del ordenamiento jurídico.

Sin embargo, como se ha visto, las normas aprobadas en materia de Administración electrónica no incorporan en términos generales nuevos instrumentos para facilitar el ejercicio de los derechos de los ciudadanos. Tampoco regulan mecanismos de garantía ante el incumplimiento de las obligaciones que para las Administraciones públicas se derivan de los derechos de los ciudadanos. Con la confianza de que el desarrollo natural de la Administración electrónica permita hacer frente a las expectativas generadas por las diferentes normas, surge la pregunta sobre si los mecanismos de garantía ya existentes permiten dar respuesta a las necesidades que derivan del incumplimiento de los derechos de los ciudadanos ante la Administración electrónica. Pero esto ya será el tema de otro estudio.

Referencias bibliográficas

- BERNADÍ GIL, X. (2007). *Administracions públiques i Internet. Elements de dret públic electrònic*. Barcelona: Fundació Carles Pi i Sunyer.
- BLASCO DÍAZ, J. L. (2007). «Los derechos de los ciudadanos en su relación electrónica con la Administración». *Revista Española de Derecho Administrativo*. N.º 136.
- CERRILLO MARTÍNEZ, A. (2007). «La regulación de la administración electrónica local: el caso del Ayuntamiento de Barcelona». En: T. FONT I LLOVET (ed.). *Anuario de Gobierno Local. 2006*. Barcelona: Institut de Dret Públic-Fundación Democracia local.
- CERRILLO MARTÍNEZ, A. (2010a). «Cooperación entre Administraciones públicas para el impulso de la Administración electrónica». En: E. GAMERO CASADO; J. VALERO TORRIJOS (ed.). *La Ley de Administración electrónica. Comentario sistemático a la Ley 11/2007, de 22 de junio, de acceso electrónico de los ciudadanos a los Servicios Públicos* (3.ª ed.). Cizur Menor: Thomson-Aranzadi.
- CERRILLO MARTÍNEZ, A. (2010b). «La administración electrónica en el derecho autonómico comparado». *Revista Vasca de Administración Pública. Herri-Arduralaritzako Euskal Aldizkaria*. N.º 86 (enero-abril).
- CERRILLO MARTÍNEZ, A. (2010c). «La difusión de información pública a través de medios electrónicos: claroscuros de la ley de acceso electrónico de los ciudadanos a los servicios públicos». En: L. COTINO; J. VALERO TORRIJOS (ed.). *La ley de administración electrónica*. Valencia: Tirant lo Blanch.
- CIERCO SEIRA, C. (2008). «Algunas reflexiones sobre la simplificación de los procedimientos administrativos a la luz de los avances de la Administración electrónica». *Revista General de Derecho Administrativo*. N.º 19.

- COTINO HUESO, L. (2004). «Derechos del ciudadano administrado e igualdad ante la implantación de la Administración electrónica». *Revista Vasca de Administración Pública*. N.º 68.
- COTINO HUESO, L. (2010). «Derechos del ciudadano». En: E. GAMERO CASADO; J. VALERO TORRIJOS (ed.). *La Ley de Administración electrónica. Comentario sistemático a la Ley 11/2007, de 22 de junio, de acceso electrónico de los ciudadanos a los Servicios Públicos* (3.ª ed.). Cizur Menor: Thomson-Aranzadi.
- DELGADO GARCÍA, A. M.; OLIVER CUELLO, R. (2003). «La colaboración social en la gestión tributaria telemática». *Revista de Información Fiscal*. N.º 59.
- DELGADO GARCÍA, A. M.; OLIVER CUELLO, R. (2006). «Principales aplicaciones de Internet en la Administración Tributaria» [artículo en línea]. *IDP. Revista de Internet, Derecho y Política*. N.º 2. UOC. [Fecha de consulta: abril 2011].
<http://www.uoc.edu/idp/2/dt/esp/delgado_oliver.pdf>
- EMBID IRUJO, A. (1996). *El ciudadano y la administración: (los derechos de los ciudadanos en sus relaciones con la administración según la Ley 30/1992, de 26 de noviembre)*. Madrid: Ministerio de Administraciones Públicas.
- GAMERO CASADO, E. (2010). «Ventanilla única y administración electrónica en la transposición de la directiva de servicios». En: D. J. VICENTE BLANCO; R. RIVERO ORTEGA (ed.). *Impacto de la transposición de la Directiva de Servicios en Castilla y León*. Valladolid: Consejo Económico y Social de Castilla y León.
- GARCÍA DE ENTERRÍA, E. (1992). «Algunas reflexiones sobre el Proyecto de Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común». *Revista Española de Derecho Administrativo*. N.º 75.
- MERINO ESTRADA, V. (2002). «Las cartas de servicios en la Administración local». *Revista Española de Administración Local*. N.º 290.

Cita recomendada

CERRILLO MARTÍNEZ, Agustí (2011). «¿Cómo facilitar el ejercicio de los derechos de los ciudadanos en la administración electrónica?». En: «Administración electrónica tributaria» [monográfico en línea]. *IDP. Revista de Internet, Derecho y Política*. N.º 12, pág. 31-43. UOC. [Fecha de consulta: dd/mm/aa].
<<http://idp.uoc.edu/ojs/index.php/idp/article/view/n12-cerrillo/n12-cerrillo>>

ISSN 1699-8154



Los textos publicados en esta revista están –si no se indica lo contrario– bajo una licencia Reconocimiento-Sin obras derivadas 3.0 España de Creative Commons. Puede copiarlos, distribuirlos y comunicarlos públicamente siempre que cite su autor y la revista y la institución que los publica (*IDP. Revista de Internet, Derecho y Política*; UOC); no haga con ellos obras derivadas. La licencia completa se puede consultar en <http://creativecommons.org/licenses/by-nd/3.0/es/deed.es>.

Sobre el autor

Agustí Cerrillo Martínez
acerrillo@uoc.edu

Doctor en Derecho y licenciado en Ciencias Políticas. Profesor agregado de Derecho Administrativo. Director de los Estudios de Derecho y Ciencia Política y del Posgrado de Administración electrónica de la UOC.

Universitat Oberta de Catalunya
Estudios de Derecho y Ciencia Política
Avda. Tibidabo, 39-43
08035 Barcelona, España

