

---

# La regulación de la Administración electrónica

---

PID\_00238291

Agustí Cerrillo i Martínez

---

Tiempo mínimo de dedicación recomendado: 2 horas

---





# Índice

<b>Introducción</b> .....	5
<b>Objetivos</b> .....	6
<b>1. La regulación de la Administración electrónica</b> .....	7
1.1. La regulación como impulso de la Administración electrónica .....	9
1.1.1. Del código a la norma. Las normas técnicas, los estándares abiertos y el software libre .....	10
1.1.2. De las normas supranacionales a la autorregulación .....	14
1.1.3. Los avisos legales y las cartas de servicios .....	15
1.2. La evolución de la regulación de la Administración electrónica en España: LRJPAC, LAECSP, LRISP, LPACAP y LRJSP .....	18
1.3. La distribución de competencias en materia de administración electrónica: las normas estatales, autonómicas y locales .....	19
1.4. La diversidad y complejidad de la regulación de la Administración electrónica .....	21
1.4.1. Las normas sobre Administración electrónica .....	23
1.4.2. Las normas sobre transparencia e información pública .....	24
1.4.3. Las normas sobre firma electrónica .....	25
1.4.4. Las normas sobre protección de datos .....	25
<b>2. Ámbito de aplicación de la regulación de la Administración electrónica</b> .....	27
<b>Abreviaturas</b> .....	29
<b>Bibliografía</b> .....	30



## Introducción

Los beneficios que se pueden derivar de la incorporación de las tecnologías de la información y la comunicación en las administraciones públicas no son consecuencia única de la automatización de los procesos administrativos que se producen actualmente. La construcción de una administración electrónica no consiste en hacer lo mismo que se hacía hasta ahora pero utilizando las tecnologías de la información y el conocimiento. Como afirma la OCDE (2003b), «la tecnología es un facilitador, pero no una solución».

En las próximas páginas, se analizará el valor de la regulación como instrumento para impulsar el desarrollo de la Administración electrónica y para garantizar la seguridad de las transacciones entre las administraciones públicas y la ciudadanía a través de estos medios. Asimismo, se expondrán los diferentes instrumentos en vigor para tal fin.

### Referencia bibliográfica

OCDE (2003). *Engaging citizens online for better policy-making*. Policy Brief, 2003b, 1 (march).

## Objetivos

Los objetivos de este módulo son:

- 1.** Conocer las transformaciones que Internet produce y supone en el derecho.
- 2.** Analizar los instrumentos para la regulación de la Administración electrónica y su alcance.
- 3.** Conocer la distribución de competencias para regular la Administración electrónica.
- 4.** Localizar las normas reguladoras de la Administración electrónica en España.

## 1. La regulación de la Administración electrónica

La inexistencia de contacto directo entre la Administración pública y la ciudadanía ha generado, desde el surgimiento de los primeros proyectos de Administración electrónica, un sinnúmero de dudas respecto a la seguridad y la validez de las transacciones electrónicas.

Para dar respuesta a estas desconfianzas, no ha sido suficiente con impulsar nuevas aplicaciones o incorporar nuevas tecnologías. La tecnología debe ir acompañada de normas que garanticen de manera adecuada todos aquellos aspectos que están fácilmente asegurados en las oficinas físicas como la identificación de los empleados públicos o de los interesados que actúan ante ellos, la integridad y la conservación de los documentos que les presentan o la fecha y la hora en que los presentan en una oficina de registro. De este modo, es necesario respaldar las garantías que aporta la propia tecnología con su reconocimiento normativo.

Por lo tanto, la regulación de la Administración electrónica tiene un papel importante en el uso de los medios electrónicos en las transacciones entre las administraciones públicas y la ciudadanía, y aporta seguridad tanto a la propia Administración pública como a la ciudadanía. Asimismo, la regulación de la Administración electrónica puede resultar un motor para el impulso de los medios electrónicos en las relaciones entre la Administración pública y la ciudadanía al obligar a determinados sujetos a utilizar estos medios.

Sin embargo, la regulación de la Administración electrónica también puede convertirse en un freno para su desarrollo, en la medida en que las tecnologías, los proyectos o las aplicaciones que no estén explícitamente previstos por una norma puedan verse como contrarios al ordenamiento jurídico y, por ende, no utilizables por las administraciones públicas. Con frecuencia, el formalismo que impera en nuestras administraciones públicas hace que el desarrollo de un nuevo proyecto digital quede suspendido por un informe jurídico que constata la inexistencia de un reconocimiento jurídico suficiente. Además, para hacer frente a los supuestos riesgos derivados del uso de la tecnología, en ocasiones el ordenamiento jurídico exige mayores cotas de seguridad a las transacciones electrónicas que a las que se llevan a cabo presencialmente, aspecto que, sin duda, puede limitar, si no retrasar, el desarrollo de la Administración electrónica.

Así pues, la regulación del uso de los medios electrónicos en la Administración pública tiene un impacto significativo en la Administración electrónica que en algunos casos podrá ser positivo al fomentar su desarrollo y, en otros, frenarlo. Por ello, es necesario encontrar el equilibrio adecuado para que la regu-

lación pueda impulsar el uso de los medios electrónicos en las relaciones entre las administraciones públicas y la ciudadanía y, en cambio, evitar que pueda convertirse en un freno para el desarrollo de la Administración electrónica.

Precisamente, con la voluntad de extender el uso de los medios electrónicos en las relaciones entre las administraciones públicas y la ciudadanía, la regulación de la Administración electrónica ha evolucionado significativamente en los últimos años en España. Si bien esta evolución ha sido valorada positivamente, también se ha criticado por haber derivado en un entramado complejo de normas que con frecuencia son de difícil aplicación e interpretación. A este entramado de normas han contribuido diferentes instancias territoriales, desde el Estado hasta los municipios, pasando por las comunidades autónomas que han adoptado normas sobre esta materia. Asimismo, no se puede desconocer el papel de la Unión Europea en la regulación de diferentes aspectos que inciden directamente en el desarrollo de la Administración electrónica. Tampoco se puede obviar el impacto que la evolución de la propia tecnología ha tenido y aún hoy día tiene en la regulación de la Administración electrónica, como se apuntará posteriormente.

A pesar de la evolución experimentada y de la extensa regulación de la Administración electrónica en la actualidad, la mayoría de las instituciones están pensadas aún para ser tramitadas en papel. De hecho, el legislador, en el 2015, fue consciente de esta situación y en el preámbulo de la Ley 39/2015 expresa:

«Sin embargo, en el entorno actual, la tramitación electrónica no puede ser todavía una forma especial de gestión de los procedimientos sino que debe constituir la actuación habitual de las administraciones.»

Así pues, la regulación de la Administración electrónica persigue superar esta situación y facilitar la evolución de una Administración en papel a una Administración digital. Sin embargo, con frecuencia esta regulación conserva la lógica de la legislación anterior y mantiene en su seno un modelo de administración burocrática basada en el contacto personal y la gestión del papel. De hecho, como se ha afirmado con frecuencia, es necesario aprovechar las oportunidades que brinda la tecnología e impulsar una regulación que permita desarrollar definitivamente una nueva Administración pública basada en un uso intensivo de los medios electrónicos en las relaciones entre las administraciones públicas y la ciudadanía.

Finalmente, la regulación de la Administración electrónica trasciende la simple regulación de la imparable extensión del uso de los medios electrónicos en la Administración pública, y está facilitando el surgimiento de nuevas fórmulas de relación entre la Administración pública y la ciudadanía basadas en el uso intensivo de estos medios. Por ello, se ha advertido que van configurándose los contornos de un derecho administrativo de la información con

#### Lecturas recomendadas

A. Cerrillo; A. Galán (2009). «Valoración general. La construcción de la Administración electrónica local: presente y futuro». En A. Cerrillo y A. Galán (eds.), *Informe sobre la administración electrónica local*. Barcelona: Fundació Carles Pi i Sunyer.

#### Lectura recomendada

J. Barnés Vázquez (2007). «Sobre el derecho administrativo de la información». *Revista Catalana de Dret Públic* (núm. 35).



el que más allá de la regulación de la Administración electrónica, se entiende un derecho administrativo moderno que responde a los cambios económicos, políticos, sociales y tecnológicos que caracterizan los inicios del siglo XXI.

### 1.1. La regulación como impulso de la Administración electrónica

La Administración electrónica tiene carácter poliédrico (Cerrillo Martínez, 2008.). Es el resultado de la combinación entre tecnología, organización y regulación. De hecho, como manifiesta la conocida expresión, «la tecnología es un facilitador, pero no una solución» (OCDE, 2003a). Igualmente, la Comisión, en su Comunicación sobre el papel de la Administración electrónica en el futuro de Europa (Comisión Europea, 2003), afirmó que:

«El énfasis no debe ponerse en las TIC propiamente dichas, sino en su utilización **combinada** con los cambios organizativos y con nuevas aptitudes encaminadas a mejorar los servicios públicos, los procesos democráticos y las políticas públicas.»

Más allá del uso de la tecnología por las administraciones públicas, el desarrollo de la Administración electrónica exige cambios organizativos y procedimentales que deben ser impulsados por un liderazgo político y técnico claro y decidido, que determine el alcance del uso de la tecnología.

Asimismo, para avanzar en el desarrollo de la Administración electrónica es necesaria una regulación del uso y el impacto de los medios electrónicos en las administraciones públicas que garantice tanto los derechos de los ciudadanos en sus relaciones con las administraciones públicas a través de medios electrónicos, como la seguridad jurídica de las transacciones electrónicas que se lleven a cabo. La regulación de la administración electrónica constituye un elemento de gran importancia para el desarrollo del uso de los medios electrónicos en el funcionamiento y la actividad de las administraciones públicas.

De hecho, históricamente se ha identificado esta relación entre el desarrollo tecnológico y la evolución de la normativa. Como un primer ejemplo de esta relación, es frecuente referirse a la Real Orden de 12 de febrero de 1900 por la que se instaba a todas las oficinas públicas a admitir las instancias y documentos que se presentasen escritos con máquinas de escribir en los mismos términos y con los mismos efectos de los escritos o copiados a mano, al ser más fácil y clara su lectura.

La regulación de la Administración electrónica presenta ciertas particularidades respecto a la regulación del régimen jurídico de las administraciones públicas desde una perspectiva tradicional, pues debe dar respuesta a problemas que no existen en el mundo físico y a situaciones que presentan una dimensión diferente respecto al mundo físico. Asimismo, esta regulación se lleva a

#### Referencias bibliográficas

- Cerrillo (2008). *e-Administración*. Barcelona: EDIUOC.
- OCDE (2003). *The e-government imperative*. París.
- Comisión Europea (2003). Comunicación de la Comisión al Consejo, el Parlamento Europeo, el Comité Económico y Social y el Comité de las Regiones. El papel de la Administración electrónica en el futuro de Europa [COM (2003) 567 final].

cabo por medio de diferentes instrumentos que van más allá de la tradicional reglamentación de la actividad y el funcionamiento de las administraciones públicas a través de leyes y reglamentos.

Además, la regulación de la Administración electrónica debe adaptarse a la rápida velocidad a la que se producen los cambios en la tecnología y, por ende, a las necesidades de la ciudadanía cuando se relacionan con las administraciones públicas a través de los medios electrónicos. Con frecuencia, estos cambios se producen muy rápidamente mientras que el procedimiento de elaboración de normas es bastante más lento, con las consecuencias que esto puede tener para la seguridad jurídica.

Por todo ello, en la actualidad la regulación de la Administración electrónica está conformada por una pluralidad diversa de instrumentos (desde leyes hasta normas técnicas) de distinto origen (desde la Unión Europea hasta los propios destinatarios), lo que da lugar a una variada pluralidad de instrumentos de regulación de la Administración electrónica. Esta situación, conocida como pluralismo jurídico, se basa en la pluralidad de regulaciones que parte de la existencia de una multiplicidad de centros de poder capaces de adoptar normas vinculantes relativas a la Administración electrónica.

### **1.1.1. Del código a la norma. Las normas técnicas, los estándares abiertos y el software libre**

El desarrollo de la Administración electrónica puede venir determinado por diferentes instrumentos que de una manera u otra definen y condicionan los usos de los medios electrónicos en las relaciones entre las administraciones públicas y la ciudadanía, así como los derechos y las obligaciones de cada sujeto en ellos.

Cuando se habla de regulación, se hace referencia a los instrumentos mediante los cuales los poderes públicos pautan la actuación de las administraciones públicas y establecen los requerimientos para la actividad de la ciudadanía. Con frecuencia, se relaciona la regulación con las normas jurídicas o los actos administrativos. Sin embargo, en el ámbito de la Administración electrónica, la regulación está conformada también por otros instrumentos cuyo contenido incide en la misma.

En esta dirección, debe hacerse una mención especial a la propia tecnología. Al respecto, Lessig afirmaba hace unos años que la regulación de Internet parte de la regulación de sus entrañas, de su funcionamiento:

«El ciberespacio es regulable en la medida en que su propia estructura, su código estructural, lo que condiciona su funcionamiento, es regulable. Regular el código, la arquitectura de Internet, es regular el ciberespacio. En este sentido el código es, en la realidad virtual, la ley. Ley que lo puede ser en formato jurídico (intervención o regulación administrativa) o en forma de normas técnicas autoimpuestas (autorregulación). Ley, por otro lado, que rige más allá de las fronteras físicas o, mejor, que no las conoce y que regula por lo tanto un espacio global» (Lessig, 1998).

«El hardware y el software que hacen del ciberespacio lo que es constituyen a su vez un conjunto de restricciones acerca de cómo uno puede comportarse en él. La sustancia de cada una de estas restricciones puede variar, pero todas se experimentan como condiciones para acceder al ciberespacio» (Lessig, 2001).

La tecnología, el código en palabras de Lessig, constituye un elemento importante para la regulación de internet y, por ende, de la Administración electrónica. Algunos aspectos de la Administración electrónica son más regulables que otros, por lo que el papel del derecho en su concreción será mayor. Sin embargo, otros aspectos vendrán estrechamente determinados por el desarrollo de la tecnología, lo que puede condicionar el alcance de la normativa reguladora.

De hecho, en el ámbito de la administración electrónica, la tecnología ha ido ganando espacio al derecho. Más allá del propio impacto que la tecnología tiene en el desarrollo de la Administración electrónica, con frecuencia las referencias a la tecnología van ocupando mayor espacio en las propias normas reguladoras de la Administración electrónica. Esto obliga que en ausencia de criterios estrictamente normativos para interpretar el alcance de estas disposiciones, sea necesario acudir al conocimiento generado por los ingenieros o programadores.

Con frecuencia, la regulación de los aspectos técnicos de la Administración electrónica se lleva a cabo por medio de normas técnicas. Las normas técnicas son las especificaciones técnicas aprobadas por organismos de normalización reconocidos de aplicación repetitiva o continuada cuya observancia no es obligatoria<sup>1</sup>. Con el uso de normas técnicas para regular el uso de medios electrónicos por las Administraciones públicas, se superan las limitaciones de las leyes y reglamentos para hacer frente al desarrollo tecnológico.

En principio, las normas técnicas no forman parte del ordenamiento jurídico a pesar de que en el mismo se encuentran numerosas referencias. Sin embargo, con frecuencia la norma técnica se incorpora en el ordenamiento jurídico y muta en norma jurídica lo que, al final, puede limitar las virtualidades de las normas técnicas. Un ejemplo está en las normas técnicas de interoperabilidad que serán de obligado cumplimiento por las Administraciones públicas<sup>2</sup>.

La lectura de las normas técnicas en materia de interoperabilidad permite observar el grado de precisión técnica al que se llega, imposible de alcanzar a través de las normas jurídicas que les dan amparo. Así, las normas técnicas de

### Referencias bibliográficas

L. Lessig (1998). *The Laws of Cyberspace*.

L. Lessig (2001). *El código y otras leyes del ciberespacio*. Madrid: Taurus.

<sup>(1)</sup>Anexo Real Decreto 4/2010.

<sup>(2)</sup>Disposición adicional primera Real Decreto 4/2010.

interoperabilidad desarrollan aspectos concretos de cuestiones como el documento electrónico, el expediente electrónico, el copiado auténtico y la conversión, la política de firma o la gestión de documentos electrónicos.

La complejidad técnica y la permanente evolución justifican plenamente el recurso a las normas técnicas para fijar todos estos aspectos, por otro lado, de gran impacto en el desarrollo de la Administración electrónica. Al respecto, como prevén las propias normas técnicas de interoperabilidad, se desarrollarán y perfeccionarán a lo largo del tiempo en paralelo al progreso de la Administración electrónica.

En este caso, las normas técnicas han sido elaboradas por la propia Administración pública. Así lo prevé el Real Decreto 4/2010 al establecer que el Ministerio de la Presidencia, a propuesta del Comité Sectorial de Administración Electrónica, aprobará las normas técnicas de interoperabilidad y las publicará mediante resolución de la Secretaria de Estado para la Función Pública. Sin embargo, para la redacción y mantenimiento de las normas técnicas de interoperabilidad se constituirán grupos de trabajo en los órganos colegiados con competencias en materia de Administración electrónica. En otros, las normas técnicas son adoptadas por el propio sector. De hecho, los estándares incluidos en las normas técnicas de interoperabilidad han sido fijados por organismos de normalización como el European Telecommunications Standards Institute.

La lectura de estas normas también permite observar el recurso a diferentes estándares. En el ámbito de la Administración electrónica, sobre la base del principio de neutralidad tecnológica y de adaptabilidad al progreso de las técnicas y sistemas de comunicaciones que preveía el artículo 3 Ley 11/2007, los estándares utilizados en el desarrollo de la Administración electrónica debían ser estándares abiertos así como, en su caso y de manera complementaria, estándares que sean de uso generalizado por los ciudadanos.

El estándar abierto es aquel que es público y su utilización está disponible de manera gratuita o a un coste que no suponga una dificultad de acceso y no está condicionado al pago de un derecho de propiedad intelectual o industrial<sup>3</sup>.

<sup>(3)</sup>Anexo Ley 11/2007.

El estándar abierto es generalmente la base de aplicaciones de fuentes abiertas que son aquellas que se distribuyen con una licencia que permite la libertad de ejecutarla, de conocer el código fuente, de modificarla o mejorarla y de redistribuir copias a otros usuarios<sup>4</sup>. Las aplicaciones de fuentes abiertas cumplen con las cuatro libertades identificadas por la Freedom Software Foundation<sup>5</sup>, es decir:

<sup>(4)</sup>Anexo Ley 11/2007.

<sup>(5)</sup>Freedom Software Foundation: <https://www.gnu.org/philosophy/free-sw.html> (último acceso: febrero 2016).

- La libertad de ejecutar el programa como se desea, con cualquier propósito (**libertad 0**).

- La libertad de estudiar cómo funciona el programa, y cambiarlo para que haga lo que usted quiera (**libertad 1**). El acceso al código fuente es una condición necesaria para ello.
- La libertad de redistribuir copias para ayudar a su prójimo (**libertad 2**).
- La libertad de distribuir copias de sus versiones modificadas a terceros (**libertad 3**). Esto le permite ofrecer a toda la comunidad la oportunidad de beneficiarse de las modificaciones. El acceso al código fuente es una condición necesaria para ello.

La utilización de aplicaciones de fuentes abiertas tiene importantes consecuencias no solo en relación con el coste, sino también respecto a la posibilidad de que los usuarios y, en última instancia, las administraciones públicas puedan modificar con facilidad su contenido así como controlarlo sin necesidad de que intervengan grandes empresas que los han creado y que, en un momento dado, pueden decidir retirarlos del mercado. Asimismo, el uso de estas aplicaciones facilita la reutilización de las aplicaciones y el intercambio de conocimiento entre administraciones públicas.

#### **10 razones para que la Administración libere software**

- 1) Permite mayor eficiencia presupuestaria al ahorrar costes en el mantenimiento y en la evolución del software.
- 2) Cumple las recomendaciones de la Ley 11/2007, del Real Decreto de interoperabilidad, y de las directivas europeas de la ISA.
- 3) Favorece la transparencia, la interoperabilidad, la independencia y la sostenibilidad de las aplicaciones de las administraciones públicas.
- 4) Desarrolla el ecosistema del sector TIC, garantizando la independencia de proveedores y su disponibilidad futura.
- 5) Pone conocimiento y activos a disposición de las empresas.
- 6) Contribuye a la reducción del déficit público, y fomenta el desarrollo de una economía basada en el conocimiento y la innovación.
- 7) Mejora la competitividad al fomentar la cooperación entre administraciones, universidades, centros de I+D+i y empresas, extendiendo buenas prácticas de conocimiento compartido, y fortaleciendo la innovación abierta.
- 8) Facilita la adaptación a las necesidades concretas de las administraciones, en materia lingüística, legislativa, de accesibilidad e imagen.
- 9) Garantiza la privacidad y la seguridad en el tratamiento de la información.
- 10) Permite compartir, reutilizar y colaborar.

Fuente: CENATIC.

En relación con el uso de los estándares abiertos y de aplicaciones de fuentes abiertas, las leyes 39/2015 y 40/2015 pueden suponer un cierto retroceso en su uso por las administraciones públicas puesto que no reconocen con la misma intensidad con que lo hacía la Ley 11/2007, limitándose únicamente a dos referencias a esta cuestión al regular la sede electrónica<sup>6</sup> y el impulso de su impulso por parte de la Administración general del Estado a través de un directorio de aplicaciones para su reutilización<sup>7</sup>.

<sup>(6)</sup>Artículo 38 LRJSP.

<sup>(7)</sup>Artículo 158 LRJSP.

En conclusión, mediante las normas técnicas se fijan los estándares así como otros aspectos técnicos relativos al desarrollo de los proyectos de Administración electrónica. Mediante las normas jurídicas, se definen las cuestiones re-

lativas a los derechos y obligaciones así como los aspectos procedimentales y formales del uso de los medios electrónicos en las relaciones entre las administraciones públicas y la ciudadanía. En función de los estándares utilizados, se facilita más o menos la capacidad de la Administración pública de desarrollar los proyectos de Administración electrónica al poder incidir más o menos en su regulación.

### 1.1.2. De las normas supranacionales a la autorregulación

La regulación de la Administración electrónica puede venir formulada por los poderes públicos. No obstante, en otras ocasiones, como se verá a continuación, la Administración electrónica se ve regulada por las decisiones adoptadas por los propios usuarios de la Administración electrónica.

En efecto, al igual que la regulación de la Administración electrónica se lleva a cabo a través de instrumentos muy diversos, en ella participan una pluralidad de sujetos: sujetos de una variedad de instancias territoriales (internacional, supranacional, estatal, regional y local) y sujetos privados y sociales (empresas, organizaciones no gubernamentales) que pueden regular aspectos que inciden en el desarrollo de la administración electrónica de manera autónoma o interaccionando con ella.

«El derecho de Internet tiene esa estructura en red propia de las regulaciones posmodernas porque tanto en su creación como en su aplicación intervienen instancias internacionales, regionales, estatales y locales. Las normas emanadas por todas estas instancias pueden tener tan diferente significación para la ordenación de los problemas que se generan en las infocarreteras. Además, también tienen un papel importante corporaciones y organizaciones privadas que, en Internet, comparten con los poderes públicos muchas tareas de ordenación y gobierno» (Muñoz Machado, 2000).

El carácter transfronterizo de Internet implica que determinados aspectos del desarrollo de la Administración electrónica solo se puedan abordar desde el derecho internacional, como los relativos a las telecomunicaciones o a la propiedad intelectual.

Desde la perspectiva supranacional, la Unión Europea ha ido adoptando diferentes normas e impulsando políticas que inciden directamente en el desarrollo de la Administración electrónica. Por un lado, por el impacto que el desarrollo de la Administración electrónica tiene en el mercado interior. Al respecto, se puede traer a colación la regulación relativa a la prestación de servicios<sup>8</sup>, la contratación pública<sup>9</sup>, o a los servicios de la sociedad de la información<sup>10</sup>. Una mención especial debe hacerse tanto a la regulación de la protección de datos personales<sup>11</sup>, como a la regulación de la firma electrónica<sup>12</sup>. Asimismo, se debe tener presente el papel de la Unión Europea en el fomento de la interoperabilidad<sup>13</sup>.

#### Referencia bibliográfica

S. Muñoz (2000). *La Regulación de la Red. Poder y Derecho en Internet*. Madrid: Taurus.

<sup>(8)</sup>Directiva 2006/123/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de diciembre del 2006, relativa a los servicios en el mercado interior.

<sup>(9)</sup>Directiva 2014/24/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de febrero del 2014, sobre contratación pública.

<sup>(10)</sup>Directiva 2001/29/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 22 de mayo del 2001, relativa a la armonización de determinados aspectos de los derechos de autor y derechos afines a los derechos de autor en la sociedad de la información.

<sup>(12)</sup>Reglamento (UE) núm. 910/2014 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de julio del 2014, relativo a la identificación electrónica y los servicios de confianza para las transacciones electrónicas en el mercado interior.

<sup>(11)</sup>Reglamento (UE) 2016/679, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 27 de abril.

<sup>(13)</sup>Decisión (UE) 2015/2240 del Parlamento Europeo y del Consejo de 25 de noviembre del 2015 por la que se establece un programa relativo a las soluciones de interoperabilidad y los marcos comunes para las administraciones públicas, las empresas y los ciudadanos europeos (programa ISA2) como medio de modernización del sector público.

Ya en el ámbito estatal, se puede observar cómo en la última década se han aprobado numerosas normas que de manera más o menos directa inciden en el desarrollo de la Administración electrónica. Este hecho es una particularidad, puesto que en un ámbito comparado no es frecuente que se lleve a cabo una regulación exhaustiva del uso de los medios electrónicos por las administraciones públicas. Sin embargo, no se puede desconocer que existen experiencias significativas en esta dirección, como en Italia, donde se aprobó en el 2005 el *Codice dell'amministrazione digitale*; Austria, que dispone de la Ley de Administración electrónica del 2004; y Francia, con la Ordenanza núm. 2005-1516 relativa a los intercambios electrónicos entre usuarios y autoridades administrativas y entre autoridades administrativas.

Como se verá a continuación, en España se han dictado algunas normas con carácter básico mientras que otras están dirigidas únicamente a regular el uso de los medios electrónicos en las relaciones entre la Administración general del Estado y la ciudadanía. Además de las normas de origen estatal, la Administración electrónica es objeto de regulación por las comunidades autónomas y las entidades locales.

Sin embargo, a pesar de la pluralidad de normas que regulan la Administración electrónica, estas no llegan a dar respuesta a todos los aspectos que surgen en su desarrollo.

Por ello, determinados aspectos relativos a la Administración electrónica resultan de la autorregulación. La autorregulación consiste en la elaboración y el respeto por parte de los mismos actores de las reglas que formulan, mediante diferentes instrumentos (costumbre, contratos, códigos de conducta, etiquetas), y asegurándose ellos mismos la aplicación. Por medio de la autorregulación, los propios actores implicados elaboran, cumplen y aseguran el cumplimiento de las reglas establecidas. Una manifestación clara de la autorregulación se encuentra en relación con las normas sobre accesibilidad adoptadas por el World Wide Web Consortium.

### **1.1.3. Los avisos legales y las cartas de servicios**

En el desarrollo de los proyectos de Administración electrónica, la regulación también la llevan a cabo otros instrumentos que sin tener carácter normativo en sentido estricto, complementan el contenido de las normas generalmente

con la finalidad de informar a la ciudadanía sobre la regulación aplicable a un determinado proyecto o sobre la calidad con la que se presta un servicio electrónico.

Los avisos legales son un documento a través del cual se concretan o detallan en relación con un proyecto digital los derechos y las obligaciones previstos en la legislación vigente. Los avisos no son una norma jurídica y tampoco puede considerarse que sean un acto administrativo, en la medida en que no comparten los elementos que generalmente los definen. Sin embargo, con frecuencia contienen cláusulas que delimitan el alcance de los derechos y las obligaciones previstas en la normativa o las concretan para una situación determinada. De este modo, los avisos legales dan seguridad jurídica a los usuarios de los proyectos digitales, facilitan la garantía de sus derechos, la definición clara de las obligaciones y, en última instancia, generan confianza. Para fortalecer estas funciones con frecuencia las administraciones públicas utilizan sistemas en los que de manera visual se facilita la información a los usuarios de los proyectos digitales sobre el alcance de las diferentes cláusulas del aviso legal.

Actualmente, bajo la etiqueta de aviso legal o condiciones de uso se engloban aspectos muy distintos incorporando cláusulas relativas al contenido de la página web, a la calidad de la información difundida y su reutilización, a la protección de los datos personales y, en particular, al uso de galletas o *cookies*, a la responsabilidad por los servicios prestados, a la propiedad intelectual o a la seguridad. Asimismo, en algunos casos los avisos legales informan sobre la fecha de la última actualización, la fuente de la información y los canales de contacto.

#### Lectura recomendada

A. Cerrillo (2014). «Los principios de datos abiertos en la legislación española». *Revista de Internet, Derecho y Política* (núm. 19).

#### Aviso legal

El Ayuntamiento de Barcelona, a través de esta web:



##### Busca proporcionar una información actualizada y de calidad sobre los servicios de ciudad.

La información que se difunde a través de esta web es la vigente en el momento en el que se publica y se irá actualizando con la mayor celeridad posible. La actualización de la información facilitada por terceros será responsabilidad de la persona o entidad proveedora. El Ayuntamiento de Barcelona velará para que los proveedores de esta información garanticen su actualización y sean respetuosos según la normativa vigente. Se controlará que la información que se difunde es completa, veraz, precisa, útil y accesible, y que cumple los requisitos de calidad previstos en la legislación vigente.



##### Permite el acceso con independencia de la opción tecnológica de los usuarios y usuarias y, particularmente, mediante las tecnologías basadas en estándares abiertos.



##### Garantiza la seguridad y la protección de los datos personales.

En el apartado "Cómo llegar" de la web de ciudad del Ayuntamiento de Barcelona, se recogen datos de carácter personal. De conformidad con la Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, de Protección de Datos de Carácter Personal, informamos de que estos datos se incorporarán al fichero Servicios IMI, del que es titular el Ayuntamiento de Barcelona.



##### Sigue una política de cookies respetuosa con la privacidad.

Fuente: <http://ajuntament.barcelona.cat/es/aviso-legal>.

Finalmente, en esta exposición de instrumentos complementarios a la regulación se debe hacer referencia a las cartas de servicios por medio de las cuales se informa a los usuarios de un servicio de su contenido, los derechos que tienen y de los compromisos de calidad fijados. En esta dirección, el 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, prevé que las sedes electrónicas dispondrán de carta de servicios electrónicos (artículo 6). Igualmente, el artículo 91 del Decreto 220/2014, de 12 de diciembre, del Consejo, por el que se aprueba el Reglamento de Administración Electrónica de la Comunidad Valenciana, ha previsto que las sedes electrónicas de las entidades que integran la Administración local de la Comunidad Valenciana podrán contar con cartas de servicios electrónicos, mediante las cuales se informará a los usuarios sobre los servicios públicos a los que pueden acceder electrónicamente y contendrán, como mínimo, los compromisos de calidad en su prestación.

#### Carta de servicios electrónicos

Servicios	Compromisos
<p><b>Sede electrónica del catastro</b> Servicios a los ciudadanos, empresas y profesionales</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Acceso libre</li> <li>Consulta de datos catastrales no protegidos.</li> <li>Consulta y navegación por la cartografía catastral digital y mapas de ponencias de valores.</li> <li>Atención a usuarios de la sede electrónica del catastro: envío de incidencias y sugerencias.</li> <li>Presentación de quejas y sugerencias ante el Consejo para la Defensa del Contribuyente y consulta de las mismas.</li> </ul> <p>Acceso personalizado</p> <p>Con DNI electrónico u otros certificados electrónicos:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Consulta y certificación de bienes inmuebles del titular catastral.</li> <li>Inicio de procedimientos catastrales y presentación de la documentación necesaria para su tramitación.</li> <li>Consulta de los expedientes y de su estado de tramitación, en los que un ciudadano figura como interesado.</li> <li>Visualización de la relación de accesos, por parte de terceros autorizados, a la información de los inmuebles de un titular catastral.</li> <li>Descarga de datos catastrales no protegidos en un ámbito de municipio.</li> <li>Notificación en los procedimientos catastrales; consulta y descarga.</li> </ul> <p>A través de la red de puntos de información catastral</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Consulta y certificación de bienes inmuebles del titular catastral.</li> <li>Notificación en los procedimientos catastrales; consulta y descarga. Con claves concertadas</li> <li>Notificación en los procedimientos catastrales; consulta y descarga.</li> </ul> <p><b>Servicios a instituciones y colaboradores registrados</b> Las administraciones e instituciones públicas disponen de servicios que les permiten acceder a la información catastral, reduciendo las cargas y las obligaciones formales a los ciudadanos ante las mismas.</p> <p>Las organizaciones colaboradoras con el catastro disponen de diferentes servicios que permiten el intercambio de información catastral necesario para la implantación de las fórmulas de colaboración en el mantenimiento de la información catastral.</p> <p><b>Portal del catastro</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Información sobre los servicios y productos catastrales.</li> <li>Información sobre la actividad contractual de la dirección general del catastro.</li> <li>Consulta de la normativa catastral.</li> <li>Consulta de las estadísticas catastrales y tributarias del impuesto sobre bienes inmuebles.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Contestar en un plazo inferior a dos días hábiles las consultas generales y técnicas recibidas a través del apartado de incidencias y sugerencias de la sede electrónica del catastro de lunes a viernes, en horario de 9:00 a 17:00 horas.</li> <li>Reducir las cargas administrativas de los ciudadanos, facilitando el acceso a la sede electrónica del catastro a las administraciones e instituciones públicas que cumplan con los requisitos establecidos, disminuyendo así las obligaciones formales de los ciudadanos en los procedimientos administrativos que efectúen ante estas administraciones e instituciones.</li> <li>Se garantiza una disponibilidad operativa de la sede electrónica del catastro, con un cumplimiento mínimo del 97,5 %.</li> <li>Comunicar en la propia sede electrónica del catastro su cierre temporal, con una antelación mínima de 24 horas.</li> </ul> <p><b>Indicadores</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Número de consultas generales y técnicas recibidas a través del apartado de incidencias y sugerencias de la sede electrónica del catastro contestadas en menos de dos días hábiles, con respecto al total de consultas recibidas.</li> <li>Número de consultas efectuadas y certificados descargados por las administraciones e instituciones públicas registradas en la sede electrónica del catastro, respecto al total de consultas y certificados solicitados por los ciudadanos, en la sede electrónica del catastro y en ventanilla.</li> <li>Porcentaje de disponibilidad operativa de la sede electrónica del catastro.</li> <li>Número de interrupciones de la sede electrónica del catastro avisadas con más de 24 horas de antelación, con respecto al total de interrupciones del servicio.</li> </ul> <p><b>Medidas de subsanación</b></p> <p>En caso de incumplimiento de alguno de los compromisos incluidos en esta carta, podrá ponerse en contacto con la dirección general del catastro: mediante un escrito dirigido a la unidad responsable de la carta, a través del buzón de incidencias disponible en la sede electrónica del catastro o mediante el apartado «Contáctenos» del portal del catastro.</p> <p>En estos casos, el reconocimiento de las reclamaciones corresponderá al director general del catastro y no dará, en ningún caso, lugar a responsabilidad patrimonial por parte de la Administración. Se contactará con este usuario por correo postal, electrónico o por teléfono para ofrecerle las soluciones o explicaciones oportunas.</p>

Fuente: Dirección General del Catastro.

A pesar de que en general las cartas de servicios no tienen carácter normativo, últimamente algunas normas han reconocido este carácter. Así, se puede llevar a colación lo previsto en el artículo 59.2 de la Ley catalana 19/2014, de 29 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen Gobierno que explícitamente afirma que las cartas de servicio tienen naturaleza reglamentaria.

## 1.2. La evolución de la regulación de la Administración electrónica en España: LRJPAC, LAECSP, LRISP, LPACAP y LRJSP

En 1992, la LRJPAC quiso trasladar el avance experimentado por las administraciones públicas en el uso de los medios electrónicos en un ámbito interno a su actividad relacionada con la ciudadanía. Como expresaba su exposición de motivos:

«La Ley se abre decididamente a la tecnificación y modernización de la actuación administrativa en su vertiente de producción jurídica y a la adaptación permanente al ritmo de las innovaciones tecnológicas.»

Para ello, el artículo 45 preveía que:

«Las administraciones públicas impulsarán el empleo y aplicación de las técnicas y medios electrónicos, informáticos y telemáticos, para el desarrollo de su actividad y el ejercicio de sus competencias [...]. Cuando sea compatible con los medios técnicos de que dispongan las administraciones públicas, los ciudadanos podrán relacionarse con ellas para ejercer sus derechos a través de técnicas y medios electrónicos, informáticos o telemáticos con respecto de las garantías y requisitos previstos en cada procedimiento.»

Sin embargo, pronto se comprobó que esta previsión no era suficiente para impulsar la Administración electrónica y la Ley 4/1999, de 13 de enero, modificó los artículos 38 y 59 de la Ley 30/1992 introduciendo la regulación del registro telemático y la notificación telemática, respectivamente.

Con la aprobación de la Ley 11/2007, España se incorporó en el reducido grupo de países que han regulado la Administración electrónica con carácter general. Con esta norma, se quiso dar respuesta a la escasa regulación de la Administración electrónica que con carácter básico introdujeron tanto la Ley 30/1992 como su reforma en el 2001.

En esta dirección, resulta de interés la lectura del preámbulo de la Ley 11/2007:

«Sin embargo, el desarrollo de la Administración electrónica es todavía insuficiente. La causa en buena medida se debe a que las previsiones de los artículos 38, 45 y 59 de la Ley de régimen jurídico de las administraciones públicas y del procedimiento administrativo común son facultativas. Es decir, dejan en manos de las propias Administraciones determinar si los ciudadanos van a poder de modo efectivo, o no, relacionarse por medios electrónicos con ellas, según que estas quieran poner en pie los instrumentos necesarios para esa comunicación con la Administración.

Por ello, esta Ley pretende dar el paso del “podrán” por el “deberán”.»

La Ley 11/2007 y la normativa de desarrollo han facilitado la extensión del uso de los medios electrónicos en las administraciones públicas y en sus relaciones con la ciudadanía. Sin embargo, no ha sido suficiente para impulsar la transformación de las administraciones públicas a través del uso de los medios electrónicos. En efecto, tal y como se desprende de la lectura del preámbulo Ley 39/2015,

### Lectura recomendada

J. Valero (2004). *El régimen jurídico de la e-Administración: el uso de medios informáticos y telemáticos en el procedimiento*. Granada: Comares.

«La tramitación electrónica no puede ser todavía una forma especial de gestión de los procedimientos sino que debe constituir la actuación habitual de las administraciones.»

Para ello, y ante la dispersión normativa existente en materia de administración electrónica, el legislador se propone aprobar una ley que sistematice toda la regulación en la materia y que clarifique e integre la Ley 11/2007 en la Ley 30/1992. En términos generales, la Ley 39/2015 reproduce la regulación contenida en la Ley 11/2007 por lo que respecta al uso de los medios electrónicos en la tramitación del procedimiento administrativo.

Por su parte, la Ley 40/2015 recoge las normas relativas al funcionamiento electrónico del sector público previstas en la Ley 11/2007 y otras normas de desarrollo (firma y sedes electrónicas, el intercambio electrónico de datos en entornos cerrados de comunicación y la actuación administrativa automatizada). Esta ley también establece la obligación de que las administraciones públicas se relacionen entre sí por medios electrónicos; recoge el principio de cooperación interadministrativa mediante una regulación específica de las relaciones electrónicas entre las administraciones; impulsa la interoperabilidad de los medios electrónicos y sistemas así como la prestación conjunta de servicios a la ciudadanía.

### **1.3. La distribución de competencias en materia de administración electrónica: las normas estatales, autonómicas y locales**

La competencia para regular el uso de los medios electrónicos en las administraciones públicas no constituye un título competencial específico sino que se deriva de las competencias en materia de régimen jurídico de la Administración pública y de procedimiento administrativo.

De acuerdo con el artículo 149.1.18 CE, el Estado tiene competencia exclusiva sobre las bases del régimen jurídico de las administraciones públicas y el procedimiento administrativo común. Por lo tanto, estas competencias son concurrentes: el Estado tiene la competencia para fijar las bases, es decir, para definir los principios básicos de esta utilización, y las comunidades autónomas tienen la competencia de desarrollo a través de la cual pueden concretar dichos principios en el marco de sus respectivos estatutos de autonomía. Asimismo, las comunidades autónomas podrán adecuar a su propia organización los principios del procedimiento administrativo determinados por el Estado a las especificidades de su organización administrativa. Finalmente, las comunidades autónomas podrán determinar los usos de los medios electrónicos por parte de los órganos administrativos de su propia Administración pública en el marco de sus competencias en materia de autoorganización.

En esta dirección, la disposición final primera Ley 39/2015 declara que se aprueba al amparo de lo dispuesto en el artículo 149.1.18 CE. Por su parte, el preámbulo Ley 29/2010, de 3 de agosto, de uso de los medios electrónicos en

el sector público de Cataluña recuerda que se aprueba teniendo en cuenta lo previsto en el artículo 111 del Estatuto de Autonomía de Cataluña, en el que se define el alcance de las competencias compartidas.

En cualquier caso, resulta oportuno señalar que la delimitación del alcance de estas competencias en relación con el uso de los medios electrónicos en las administraciones públicas ha sido tradicionalmente objeto de visión encontrada. Así, por un lado, Gamero consideraba respecto a la Ley 11/2007 que el Estado, si bien había asumido un papel normativo dominante, no había llevado el título competencial del artículo 149.1.18 CE hasta sus últimas consecuencias:

«Conduciendo hacia una fragmentación evidente del régimen común de garantías que deben tener los ciudadanos ante todas las administraciones públicas y traicionando el espíritu por el que la Constitución le atribuyó este título competencial» (Gamero Casado, 2010).

### Referencia bibliográfica

E. Gamero (2010). «Objeto, ámbito de aplicación y principios generales de la Ley de Administración Electrónica; su posición en el sistema de fuentes». En E. Gamero y J. Valero (eds.). *La Ley de Administración electrónica. Comentario sistemático a la Ley 11/2007, de 22 de junio, de acceso electrónico de los ciudadanos a los Servicios Públicos*. Cizur Menor: Thomson-Aranzadi.

Por otro lado, Bernadí ha afirmado que

«En lo tocante a los aspectos relacionados con la distribución de competencias y las relaciones interadministrativas, la LAECSP es ciertamente mejorable y plantea algunas dudas de cierto calado» (Bernadí Gil, 2007).

Para delimitar mejor el alcance de las competencias estatales y autonómicas en la materia, se deben tener en consideración los pronunciamientos del Tribunal Constitucional al respecto.

En lo que respecta al régimen jurídico de las administraciones públicas, la STC 50/1999, de 6 de abril, declara que «en esta materia este Tribunal ha incluido, por lo que aquí importa, “la regulación de la composición, estructura y competencias de los órganos de las administraciones públicas” (STC 32/1981, fundamento jurídico 6o.), “la organización de todas las administraciones públicas” (STC 76/1983, fundamento jurídico 38), “los aspectos organizativos e institucionales de esas administraciones” (STC 214/1989) o “la composición, funcionamiento y organización” de las mismas (STC 35/1982) (FJ 3)». En lo que respecta al procedimiento administrativo común, la STC 227/1988, de 29 de noviembre había reconocido que

«El adjetivo “común” que la Constitución utiliza lleva a entender que lo que el precepto constitucional ha querido reservar en exclusiva al Estado es la determinación de los principios o normas que, por un lado, definen la estructura general del *iter* procedimental que ha de seguirse para la realización de la actividad jurídica de la Administración y, por otro, prescriben la forma de elaboración, los requisitos de validez y eficacia, los modos de revisión y los medios de ejecución de los actos administrativos, incluyendo señaladamente las garantías generales de los particulares en el seno del procedimiento.»

### Referencia bibliográfica

X. Bernadí (2007). «Cap a l'Estat autonòmic electrònic. Les TIC en la reforma estatutària i en la nova legislació bàsica estatal». *Revista Catalana de Dret Públic* (núm. 35).

De hecho, más allá de la regulación de la administración electrónica, el desarrollo de las tecnologías de la información y la comunicación está teniendo un impacto significativo en la distribución de competencias entre el Estado y las comunidades autónomas porque están desapareciendo algunos ámbitos de intervención pública (por la globalización, la autorregulación o la destrucción de las nociones convencionales de espacio y tiempo), se está modificando otros (por ejemplo, en relación con la fractura digital o la regulación de los contenidos en internet) o están surgiendo nuevos ámbitos de intervención (por ejemplo, el relativo al desarrollo de la propia sociedad de la información).

Los entes locales también tienen competencias para regular el uso de los medios electrónicos por parte de la Administración pública en el marco de sus competencias generales de autoorganización previstas en la legislación de régimen local. En esta dirección, también se debe tener presente que la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración local atribuye a las diputaciones provinciales la competencia para la prestación de los servicios de Administración electrónica.

#### **1.4. La diversidad y complejidad de la regulación de la Administración electrónica**

En los últimos años, se han incrementado de manera significativa las normas que regulan el uso de los medios electrónicos en las relaciones entre las administraciones públicas y la ciudadanía. A ello, Valero se refiere como una «auténtica vorágine» que critica por su carácter asistemático y porque tratan de ofrecer regulaciones a la carta y han dificultado el papel innovador de la tecnología.

El legislador, consciente de la dispersión normativa en materia de Administración electrónica, ha tratado de adoptar una solución con la aprobación de la Ley 39/2015:

«Por otra parte, la regulación de esta materia venía adoleciendo de un problema de dispersión normativa y superposición de distintos regímenes jurídicos no siempre coherentes entre sí, de lo que es muestra la sucesiva aprobación de normas con incidencia en la materia, entre las que cabe citar: la Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sobre libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio; la Ley 2/2011, de 4 de marzo, de economía sostenible; la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen Gobierno, o la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de garantía de la unidad de mercado.

Ante este escenario legislativo, resulta clave contar con una nueva Ley que sistematice toda la regulación relativa al procedimiento administrativo, que clarifique e integre el contenido de las citadas Ley 30/1992, de 26 de noviembre y Ley 11/2007, de 22 de junio, y profundice en la agilización de los procedimientos con un pleno funcionamiento electrónico. Todo ello revertirá en un mejor cumplimiento de los principios constitucionales de eficacia y seguridad jurídica que deben regir la actuación de las administraciones públicas.»

#### **Lecturas recomendadas**

X. Bernadí (2006). *Administracions públiques i Internet. Elements de Dret públic electrònic*. Barcelona: Fundació Carles Pi i Sunyer d'Estudis Autònoms i Locals.

S. Muñoz (2000). *La Regulación de la Red. Poder y Derecho en Internet*. Madrid: Taurus.

#### **Lectura recomendada**

J. Valero (2013). *Derecho, Innovación y Administración Electrónica*. Sevilla: Global Law Press.

Sin embargo, a pesar del avance que la aprobación de las Leyes 39/2015 y 40/2015 suponga, no se puede desconocer que además de estas normas, se han ido aprobando otras que afectan a cuestiones como la seguridad de las transacciones electrónicas, la interoperabilidad y la accesibilidad.

Las diferentes leyes adoptadas han exigido en la mayoría de las ocasiones de la aprobación de reglamentos de desarrollo (no solo la Administración general del Estado, sino también las administraciones de las comunidades locales y los entes locales y, asimismo, diferentes organismos y entidades públicas).

De todos modos, a pesar de esta pluralidad de normas cabe señalar que también existen insuficiencias. En primer lugar, por no haber regulado todos los aspectos necesarios. En esta línea, Valero afirmaba al poco de aprobarse la Ley 11/2007 que

«Se ha quedado a medio camino en otras cuestiones de gran trascendencia, entre las que destaca el limitado reconocimiento de los derechos que se ha llevado a cabo en los ámbitos autonómico y local, de manera que se ha vuelto a incurrir en el mismo error que se imputaba a la LRJ-PAC, esto es, se ha dejado en manos de los correspondientes órganos de gobierno decidir si se reconocen los derechos electrónicos frente a la Administración respectiva o, por el contrario, tal medida debe quedar postergada por razones presupuestarias. Idéntica conclusión cabría hacer desde la perspectiva de la eficacia constitucionalmente reclamada por lo que respecta a la simplificación de la actividad administrativa» (Valero Torrijos, 2007, 240).

En segundo lugar, por la falta de herramientas adecuadas para imponer su cumplimiento (Valero Torrijos, 2013, 49).

En tercer lugar, por la falta de recursos económicos para aplicar adecuadamente la legislación. De hecho, una muestra clara de esta limitación se encontraba explícitamente prevista en la disposición final 3.<sup>a</sup> Ley 11/2007 que preveía que «en el ámbito de las comunidades autónomas, los derechos reconocidos en el artículo 6 de la presente ley podrán ser ejercidos en relación con la totalidad de los procedimientos y actuaciones de su competencia a partir del 31 de diciembre del 2009 siempre que lo permitan sus disponibilidades presupuestarias». Lo mismo se preveía para las entidades que integran la Administración local.

Ante la aplicación generalizada de esta previsión y, por ello, el incumplimiento generalizado de la Ley 1/2007 por las comunidades autónomas y entes locales, el legislador se vio obligado a modificar esta disposición en el 2011 y prever 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 del 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» (párrafo añadido por Ley 2/2011, de 4 de marzo).

### 1.4.1. Las normas sobre Administración electrónica

Como ya se ha tenido oportunidad de señalar, la regulación de la Administración electrónica en España ha experimentado una evolución muy importante en la última década. De una regulación básica del uso de los medios electrónicos contenida en tres artículos de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de régimen jurídico de las administraciones públicas y del procedimiento administrativo común relativos al uso de los medios electrónicos, el registro electrónico y las notificaciones electrónicas, se pasó a la Ley 11/2007, de 22 de junio, de acceso electrónico de los ciudadanos a los servicios públicos con más de cuarenta artículos. Más allá de esta norma, desde la entrada en vigor de la Ley 11/2007 otras leyes han incidido con carácter básico en esta materia (Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sobre libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio; Ley 2/2011, de 4 de marzo, de economía sostenible o Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de garantía de la unidad de mercado).

Ante esta diversidad normativa, el legislador consideró la necesidad de adoptar una norma que sistematizase toda la regulación vigente, clarificando e integrando el contenido de la Ley 30/1992 y la Ley 11/2007, profundizando al mismo tiempo en el uso de los medios electrónicos en la tramitación del procedimiento administrativo. También hay que indicar el Real Decreto 3/2010, de 8 de enero, que regula el Esquema nacional de seguridad en el ámbito de la Administración electrónica y el Real Decreto 4/2010, de 8 de enero, que regula el esquema nacional de interoperabilidad en el ámbito de la Administración electrónica.

En la actualidad, la Ley 39/2015 establece las bases de la regulación del uso de los medios electrónicos en la tramitación de los procedimientos administrativos. Asimismo, la Ley 40/2015 prevé diferentes cuestiones que afectan al uso de los medios electrónicos por las administraciones públicas.

Además, en este ámbito también debe traerse a colación el TRLCSP que regula el uso de los medios electrónicos en la contratación electrónica.

Todas estas normas han sido desarrolladas en sus respectivos ámbitos territoriales por normas estatales, autonómicas y locales.

En el ámbito de la Administración general del Estado, se han aprobado normas relativas a la organización de la Administración electrónica (Real Decreto 806/2014, de 19 de septiembre, sobre organización e instrumentos operativos de las tecnologías de la información y las comunicaciones en la Administración general del Estado y sus organismos públicos); la difusión de información pública y la comunicación con los ciudadanos (Real Decreto 208/1996, de 9 de febrero, por el que se regulan los servicios de información administrativa y atención al ciudadano); el uso de los medios electrónicos en la tramitación del procedimiento administrativo (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); o la contratación pública (Real Decreto 817/2009, de 8 de mayo, por el que se desarrolla parcialmente la Ley 30/2007, de 30 de octubre, de contratos del sector público).

En lo que respecta a las comunidades autónomas, el análisis de las normas adoptadas permite identificar dos grupos. En primer lugar, aquel formado por las normas autonómicas de primera generación aprobadas al amparo de lo previsto en la Ley 30/1992 que no han sido suficientemente originales ni para desarrollar lo previsto en la propia legislación básica, ni para responder a las demandas que se desprendían de la extensión del uso de los medios electrónicos tanto entre las propias administraciones públicas como en la sociedad. En segundo lugar, otro grupo formado por las comunidades autónomas que a partir de la aprobación de la Ley 11/2007, impulsaron la adopción de normas sobre la Administración electrónica aprovechando, en muchos casos, estas normas para impulsar un proceso de transformación de las administraciones públicas autonómicas basado en el uso intensivo de los medios electrónicos que facilita una Administración pública no sólo más eficaz, sino también más transparente y participativa. Estas normas inciden en la regulación de la identificación y autenticación de los ciudadanos; el uso de los medios electrónicos en el funcionamiento de los órganos colegiados o las diferentes fases de la tramitación del procedimiento administrativo.

Finalmente, en relación con los entes locales, la Ley 7/1985, de 2 de abril, de bases del régimen local prevé que los entes locales tienen que impulsar la utilización interactiva de las tecnologías de la información y la comunicación para facilitar la relación con los vecinos. En la actualidad, distintos entes locales han aprobado ordenanzas reguladoras de la administración electrónica.

#### 1.4.2. Las normas sobre transparencia e información pública

La Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen Gobierno regula el uso de los medios electrónicos en la difusión de la información y en el acceso a la información pública.

Esta norma ha sido desarrollada por diferentes comunidades autónomas que han aprobado sus normas en la materia.

Asimismo, en relación con la información pública también resulta de interés apuntar la Ley 37/2007, de 16 de noviembre, sobre reutilización de la información del sector público (modificada por la Ley 18/2015, de 9 de julio). Esta norma, de carácter básico, ha sido desarrollada en el ámbito de las comunidades autónomas por diferentes normas (por ejemplo, en Cataluña, por la Ley 19/2014).

#### Referencia bibliográfica

A. Cerrillo (2009). «La Administración electrónica en el derecho comparado autonómico». *Revista Vasca de Administración Pública* (núm. 86).

#### Referencia bibliográfica

A. Cerrillo; A. Galán (2009). *Informe sobre la Administración electrónica local*. Barcelona: Fundació Carles Pi i Sunyer.

#### Lecturas recomendadas

E. Guichot (2014). «Transparencia, Acceso a la Información y Buen Gobierno. Estudio de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre». En S. Fernández y J. M. Pérez. *Transparencia, Acceso a la Información y Buen Gobierno. Ley 19/2013, de 9 de diciembre*. Cizur Menor: Thomson-Reuters-Aranzadi.



### **1.4.3. Las normas sobre firma electrónica**

La Ley 59/2013, de 19 de diciembre, de firma electrónica fue la norma a través de la cual se transpuso al ordenamiento jurídico español la Directiva 1999/93/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de diciembre de 1999, por la que se establece un marco comunitario para la firma electrónica.

Junto a esta norma, se han adoptado otras como el Real Decreto 1553/2005, de 23 de diciembre, por el que se regula la expedición del documento nacional de identidad y sus certificados de firma electrónica.

En la actualidad, el Reglamento (UE) núm. 910/2014 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de julio del 2014, relativo a la identificación electrónica y los servicios de confianza para las transacciones electrónicas en el mercado interior ha derogado la Directiva 1999/93/CE y prevé que será aplicable a partir del 1 de julio del 2016, lo que exigirá la modificación de la normativa española en la materia. Como reza su artículo 1, este reglamento:

- a) Establece las condiciones en las que los estados miembros deberán reconocer los medios de identificación electrónica de las personas físicas y jurídicas pertenecientes a un sistema de identificación electrónica notificado de otro Estado miembro,
- b) Establece normas para los servicios de confianza, en particular para las transacciones electrónicas.
- c) Establece un marco jurídico para las firmas electrónicas, los sellos electrónicos, los sellos de tiempo electrónicos, los documentos electrónicos, los servicios de entrega electrónica certificada y los servicios de certificados para la autenticación de sitios web.

### **1.4.4. Las normas sobre protección de datos**

Los datos personales han sido objeto de una evolución en los últimos años bajo la influencia de las normas que se han ido aprobando en la Unión Europea.

En la actualidad, la Ley orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, de protección de datos de carácter personal traspuso al ordenamiento jurídico español la Directiva 95/46/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 24 de octubre de 1995 relativa a la protección de las personas físicas en lo que respecta al tratamiento de datos personales y a la libre circulación de estos datos.

Esta norma ha sido desplegada por el Real Decreto 1720/2007, de 21 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento de desarrollo de la Ley orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, de protección de datos de carácter personal.

Algunas comunidades autónomas de acuerdo con las competencias reconocidas por la sentencia del Tribunal Constitucional 292/2000, de 30 de noviembre, han regulado la creación de ficheros de datos personales por parte de las administraciones públicas autonómicas (Ley 8/2001, de 13 julio, de protección de datos de carácter personal en la Comunidad de Madrid; Ley 2/2004, de 25 de febrero, de ficheros de datos de carácter personal de titularidad pública y de creación de la Agencia Vasca de Protección de Datos). También han creado agencias autonómicas de protección de datos para velar por el respeto de los derechos de los ciudadanos en los tratamientos de datos llevados a cabo por las administraciones públicas de la Comunidad Autónoma (Ley 32/2010, de 1 de octubre, de la Autoridad Catalana de Protección de Datos y Ley 2/2004, de 25 febrero, de ficheros de datos de carácter personal de titularidad pública y de creación de la Agencia Vasca de Protección de Datos).

En la actualidad, la Unión Europea está en proceso de elaboración del Reglamento general sobre protección de datos, cuya aprobación definitiva exigirá la modificación y actualización de la legislación española en la materia.

## **2. Ámbito de aplicación de la regulación de la Administración electrónica**

Las leyes 39/2015 y 40/2015 se aplican al sector público, que está configurado por:

- La Administración general del Estado.
- Las administraciones de las comunidades autónomas.
- Las entidades que integran la Administración local.
- El sector público institucional, integrado por:
  - Los organismos públicos y entidades de derecho público vinculados o dependientes de las administraciones públicas.
  - Las entidades de derecho privado vinculadas o dependientes de las administraciones públicas, que quedarán sujetas a lo dispuesto en las normas de estas leyes que específicamente se refieran a las mismas, y en todo caso, cuando ejerzan potestades administrativas.
  - Las universidades públicas, que se regirán por su normativa específica y supletoriamente por las previsiones de estas leyes.

La Administración general del Estado, las administraciones de las comunidades autónomas, las entidades que integran la Administración local, así como los organismos públicos y entidades de derecho público tienen la consideración de Administración pública.

Las leyes 39/2015 y 40/2015 también son de aplicación de forma supletoria a las corporaciones de derecho público en el ejercicio de las funciones públicas que les hayan sido atribuidas o delegadas.



## Abreviaturas

**LAECSP.** Ley 11/2007, de 22 de junio, de acceso electrónico de los ciudadanos a los servicios públicos.

**LPACAP.** Ley 39/2015, de 1 de octubre, de procedimiento administrativo común de las administraciones públicas.

**LRJPAC.** Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de régimen jurídico de las administraciones públicas y del procedimiento administrativo común.

**LRJSP.** Ley 40/2015, de 1 de octubre, de régimen jurídico del sector público.

## Bibliografía

- Barnés Vázquez, J.** (2007). «Sobre el derecho administrativo de la información». *Revista Catalana de Dret Públic* (núm. 35).
- Bernadí Gil, X.** (2006). *Administracions públiques i Internet. Elements de Dret públic electrònic*. Barcelona: Fundació Carles Pi i Sunyer d'Estudis Autonòmics i Locals.
- Bernadí Gil, X.** (2007). «Cap a l'Estat autonòmic electrònic. Les TIC en la reforma estatutària i en la nova legislació bàsica estatal». *Revista Catalana de Dret Públic* (núm. 35).
- Cerrillo Martínez, A.** (2008). *e-Administración*. Barcelona: Ediuoc.
- Cerrillo I Martínez, A.** (2009). «La administración electrónica en el derecho comparado autonómico». *Revista Vasca de Administración Pública* (núm. 86).
- Cerrillo I Martínez, A.** (2014). «Los principios de datos abiertos en la legislación española». *Revista de Internet, Derecho y Política* (núm. 19).
- Cerrillo I Martínez, A.; Galán Galán, A.** (2009). *Informe sobre la administración electrónica local*. Barcelona: Fundació Carles Pi i Sunyer.
- Cerrillo I Martínez, A.; Galán Galán, A.** (2009). «Valoración general. La construcción de la administración electrónica local: presente y futuro». En: A. Cerrillo; A. Galán Galán (eds.). *Informe sobre la administración electrónica local*. Barcelona: Fundació Carles Pi i Sunyer.
- Comisión Europea** (2003). *Comunicación de la Comisión al Consejo, el Parlamento Europeo, el Comité Económico y Social y el Comité de las Regiones. El papel de la administración electrónica en el futuro de Europa* [COM (2003) 567 final].
- Fernández Ramos, S.; Pérez Monguió, J. M.** (2014). *Transparencia, Acceso a la Información y Buen Gobierno. Ley 19/2013, de 9 de diciembre*. Cizur Menor: Thomson-Reuters-Aranzadi.
- Gamero Casado, E.** (2010). «Objeto, ámbito de aplicación y principios generales de la Ley de Administración Electrónica; su posición en el sistema de fuentes». En: E. Gamero; J. Valero (eds.). *La Ley de Administración electrónica. Comentario sistemático a la Ley 11/2007, de 22 de junio, de acceso electrónico de los ciudadanos a los Servicios Públicos*. Cizur Menor: Thomson-Aranzadi.
- Guichot Reina, E.** (2014). *Transparencia, Acceso a la Información y Buen Gobierno. Estudio de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre*. Madrid: Tecnos.
- Lessig, L.** (1998). *The Laws of Cyberspace*.
- Lessig, L.** (2001). *El código y otras leyes del ciberespacio*. Madrid: Taurus.
- Muñoz Machado, S.** (2000). *La Regulación de la Red. Poder y Derecho en Internet*. Madrid: Taurus.
- OCDE** (2003). *The e-government imperative*. París.
- OCDE** (2003). *Engaging citizens online for better policy-making. Policy Brief, 1 (march)*.
- Valero Torrijos, J.** (2004). *El régimen jurídico de la e-Administración: el uso de medios informáticos y telemáticos en el procedimiento*. Granada: Comares.
- Valero Torrijos, J.** (2007). «La nueva regulación legal del uso de las tecnologías de la información y las comunicaciones en el ámbito administrativo: ¿el viaje hacia un nuevo modelo de Administración, electrónica?». *Revista Catalana de Dret Públic* (núm. 35).
- Valero Torrijos, J.** (2013). *Derecho, Innovación y Administración Electrónica*. Sevilla: Global Law Press.