



DIARIO DEL DERECHO MUNICIPAL

LA ADMINISTRACIÓN ELECTRÓNICA EN EL ÁMBITO LOCAL CINCO AÑOS DESPUÉS, por D. Julián Valero Torrijos, Profesor Titular de Derecho Administrativo de la Universidad de Murcia (RI §1102878)

[27/07/2012](#) - [Estudios y Comentarios](#)

Se cumplen estos días cinco años desde la aprobación de la Ley 11/2007, de 22 de junio, de Acceso Electrónico de los Ciudadanos a los Servicios Públicos (en adelante LAECSP). Parece, pues, tiempo suficiente para proceder a una valoración de su efectiva aplicación en el ámbito local, para lo cual trataremos de analizar cuál ha sido el impacto que han tenido sus principales previsiones. Eso sí, partiendo de una elemental premisa metodológica: resulta imposible hacerse eco en estas páginas de manera exhaustiva de las experiencias llevadas a cabo en este ámbito administrativo, de manera que nos limitaremos a un análisis general aun teniendo en cuenta la limitación de este planteamiento.

A diferencia del anterior marco normativo, caracterizado fundamentalmente por su carácter disperso y asistemático, la regulación legal analizada ofrece un conjunto de disposiciones que pretenden ofrecer instrumentos jurídicos para la modernización tecnológica de las Administraciones Públicas. Desde esta perspectiva, la LAECSP ha tenido un efecto dinamizador en la apuesta de las autoridades municipales por la implantación de servicios electrónicos. Sin embargo, la realidad es que, al margen de numerosas excepciones, con carácter general se percibe un cierto desánimo en cuanto al resultado de los proyectos que se han emprendido; sensación a la que ha venido a añadirse, incluso a modo de excusa inadmisibles, la actual crisis económica en tanto que impedimento —¿casi?— definitivo para dejar inacabados numerosos proyectos e iniciativas. ¿Qué valoración podemos hacer desde la perspectiva jurídica al respecto?

1. El alcance de la LAECSP en relación con la Administración Local: la crónica de un fracaso anunciado

¿Cuáles son las características generales de este marco normativo que determinan su trascendencia en relación con la Administración municipal?

Una de las principales se refiere al carácter básico de la mayor parte de sus preceptos, de manera que resultan de aplicación directa a las entidades locales. Ahora bien, a pesar de esta mayor rigidez exigida por la garantía constitucional del artículo 149.1.18 de la Norma Fundamental **L**, lo cierto es que la regulación analizada se caracteriza al mismo tiempo por su flexibilidad, de manera que permite la adaptación a las singularidades propias de cada entidad a través de las correspondientes ordenanzas.

Precisamente, la manifestación más intensa de la referida flexibilidad radica en la modulación del alcance de los derechos de los ciudadanos en sus relaciones con las concretas entidades locales en función de las posibilidades económicas y materiales de las mismas. En efecto, una de las principales novedades de la LAECSP **L** radicaba, según indica en su Exposición de Motivos, en que el servicio al ciudadano en la sociedad de la información exige “consagrar su derecho a comunicarse con las Administraciones por medios electrónicos”, de manera que “la contrapartida de ese derecho es la obligación de éstas de dotarse de los medios y sistemas electrónicos para que ese derecho pueda ejercerse”, lo que constituye el eje central de la

Ley según se dice expresamente. En este sentido, el artículo 6 LAECSP **L** reconoce de forma expresa en primer lugar que todos los derechos que con carácter general atribuye el artículo 35 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común **L** (en adelante LRJAP) a los ciudadanos podrán ejercerse electrónicamente, añadiendo a dicho catálogo los siguientes: “obtener informaciones, realizar consultas y alegaciones, formular solicitudes, manifestar consentimiento, entablar pretensiones, efectuar pagos, realizar transacciones y oponerse a las resoluciones y actos administrativos”. Asimismo, atribuye a los ciudadanos derechos de corte electrónico, algunos de ellos ciertamente novedosos como sucede con el pago electrónico, la elección del soporte de la actuación administrativa, no aportar documentos que ya tenga cualquier Administración...

El efectivo reconocimiento de estos derechos suponía que los ayuntamientos debían llevar a cabo las actuaciones necesarias para su plena satisfacción teniendo como horizonte el final del año 2009, fecha a la que expresamente se alude en la disposición final tercera LAE **L**. Sin embargo, en el caso de las entidades locales, el reconocimiento de estos derechos se ha condicionado a que así “lo permitan sus disponibilidades presupuestarias”, expresión que podría pensarse que nos remite a una decisión enteramente discrecional por parte de cada municipio que, en definitiva, puede decidir priorizar presupuestariamente otros objetivos y actuaciones. Ahora bien, no puede perderse de vista que se trata de derechos reconocidos legalmente y que, además, el legislador ha hecho una llamada especial a las diputaciones provinciales a fin de que los ayuntamientos puedan dar satisfacción a tales derechos. En consecuencia, la disponibilidad de medios técnicos y materiales que permitan satisfacer estos derechos ha de valorarse necesariamente desde esta perspectiva y, más en concreto, de las previsiones de los artículos 45 **L** y 46 **L** LAECSP, en virtud de los cuales la comunidad autónoma o la diputación provincial correspondiente podrían poner a disposición de cada municipio cuantos programas y aplicaciones ya disponga ella misma para facilitar el acceso electrónico de los ciudadanos a sus propios servicios, sin necesidad siquiera de proceder a la firma de convenio alguno.

Sin embargo, la constatación del efectivo incumplimiento de estas previsiones legales ha determinado que recientemente se modifique la citada disposición final **L**, de manera que tras la Ley 2/2011, de 4 de marzo, de Economía Sostenible **L**, en aquellos supuestos en que los ciudadanos no puedan ejercer sus derechos por medios electrónicos en la totalidad de los procedimientos y actuaciones de su competencia, los municipios habrán de 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”. Ahora bien, ninguna medida ni consecuencia adicionales se han establecido para los supuestos en que no sólo se incumpla la obligación de facilitar el ejercicio de los derechos por medios electrónicos sino que, además y de manera reincidente, ni siquiera se aprueben los mencionados programas y calendarios, exigencia que en todo caso resulta manifiestamente insuficiente.

Ahora bien, la disposición final tercera **L** analizada limita su alcance al ejercicio de los derechos de los ciudadanos por medios electrónicos en relación con “la totalidad de los procedimientos y actuaciones” cuya competencia corresponda a la entidad local; es decir, difícilmente puede argumentarse la inexistencia de disponibilidades presupuestarias con carácter general para negar al ciudadano la virtualidad de su derecho en la totalidad de los procedimientos y actuaciones municipales, de manera que al menos en algún caso habrá de admitirse tal posibilidad. Más aún, el resto de las previsiones legales no se encuentran afectadas por la disposición referida, de manera que, a modo de ejemplo y como exigencia de la conclusión anterior, todos los municipios con presencia en Internet deberían haber creado su propia sede electrónica —artículo 10 LAECSP **L**— y, sobre todo, tendrían que haber habilitado un registro electrónico propio o conveniado —artículo 24.3 LAECSP **L**— para que los ciudadanos puedan presentar escritos, solicitudes y comunicaciones por esa vía. ¿En relación con qué actuaciones y procedimientos? Aquí es donde, nuevamente, nos encontramos con la problemática anterior... Si bien debe advertirse que la cooperación por parte de comunidades autónomas, diputaciones y otras entidades supramunicipales permitiría ofrecer un amplio abanico de posibilidades a la hora de permitir al ciudadano ejercer sus derechos utilizando medios electrónicos.

2. Principales dificultades jurídicas en la implantación de la Administración electrónica en el ámbito local

Más allá de la problemática relativa al ámbito y utilización de los registros electrónicos, la efectiva aplicación de las previsiones de la LAECSP **L** se ha encontrado en la práctica con otras barreras que, en última

instancia, nada tienen que ver con la existencia de dificultades presupuestarias. Antes al contrario, en gran medida se deben a la inexistencia de una voluntad clara de impulsar la modernización tecnológica de la respectiva entidad, proceso que en modo alguno está exento de dificultades que, en última instancia, podrían verse solventadas si existiese un proyecto institucional serio y con el oportuno liderazgo y respaldo al máximo nivel. Incluso, en algunos casos se han realizado destacados esfuerzos presupuestarios debido a razones puramente cosméticas, por justificar al menos una cierta actividad o, simplemente, porque se trataba de una moda, pero sin una auténtica voluntad de dotar a la actividad administrativa y, por tanto, a la sociedad de las exigencias más elementales que plantea hoy día el desarrollo tecnológico. Sin ánimo exhaustivo, por las razones aducidas al inicio, podríamos destacar las siguientes.

En relación con la gestión documental, su modernización tecnológica requiere la existencia de un proyecto integral que garantice la duplicidad de soportes, tanto por el carácter progresivo de la digitalización de la gestión a que aboca una realidad basada fundamentalmente en el soporte papel como, asimismo y sobre todo, por el reconocimiento a los ciudadanos con carácter general de un derecho a elegir el canal de sus relaciones con la entidad local, esto es, a seguir utilizando el papel. En última instancia prácticas tan discutibles como la persistente utilización de firmas digitalizadas en documentos en papel, la negación de validez y/o efectos de copias en papel emitidas por otras Administraciones Públicas conforme a las exigencias del artículo 30 LAECSP [L](#) o, sin ánimo exhaustivo, la ausencia de un archivo que permita garantizar las exigencias de integridad y autenticidad de los documentos electrónicos obedecen al menosprecio del citado y elemental planteamiento institucional.

En relación con la firma electrónica, son todavía muchos los municipios que no han abordado la distribución efectiva de certificados entre el personal y las autoridades a su servicio, aun teniendo en cuenta que simplemente con proceder a la utilización de los certificados gratuitos que expiden algunas entidades públicas habría bastado. Aunque, a este respecto, es preciso reconocer que la dudosa práctica que todavía siguen ciertos prestadores de servicios de certificación en contradicción con el artículo 21 LAECSP [L](#) o, por lo que se refiere al DNI-e, las dificultades derivadas del uso de lectores también pueden haber jugado en contra de la estrategia comentada que, en última instancia, presenta la ventaja de no suponer un coste añadido. Sobre todo si tenemos en cuenta que el artículo 19.3 LAECSP [L](#) permite utilizar esta herramienta al personal de las Administraciones Públicas para el ejercicio de sus funciones.

Otra barrera para la efectiva modernización de las entidades locales se refiere a la contumaz pretensión de que los procedimientos sigan tramitándose en base a los mismos criterios y planteamientos del soporte papel y las actuaciones presenciales, sin tener en cuenta las posibilidades de simplificación y, en general, innovación que ofrecen las tecnologías de la información y las comunicaciones. A este respecto, la sorprendente decisión del legislador al negar carácter básico a la exigencia de rediseño funcional que proclama el artículo 34 LAECSP [L](#) tiene buena parte de culpa, si bien es verdad que el problema en última instancia radica en la inexistencia de un catálogo actualizado de procedimientos en la mayor parte de las Administraciones municipales. En definitiva, si no se sabe siquiera los procedimientos existentes, ¿cómo se va a conseguir su simplificación?

En última instancia, la efectividad de la exigencia referida pasa necesariamente por impulsar decididamente los intercambios de información con otras Administraciones Públicas, para lo cual resulta imprescindible la interconexión de las respectivas bases de datos. Y para ello la interoperabilidad surge como principal dificultad en muchos casos, no tanto por los inconvenientes jurídicos o tecnológicos sino, antes al contrario, por los problemas institucionales y organizativos derivados de las inercias y dificultades propios de nuestro sistema político-administrativo. Agravados, eso sí, por la necesaria integración en la red SARA de los municipios a través de otras Administraciones territorialmente superiores.

3. Los nuevos desafíos jurídicos para la Administración electrónica local

Mientras que la realidad en un porcentaje significativo de los municipios españoles sigue estancada en la anterior radiografía, lo cierto es que en los últimos meses han aparecido nuevos desafíos basados en el potencial innovador que permite la web 2.0 y, en general, Internet. A partir de las posibilidades que ofrece la tecnología ha tomado impulso el denominado Gobierno Abierto (*Open Government*), de manera que su proyección práctica implica reforzar las posibilidades de transparencia y acceso a la información, la participación del ciudadano y, asimismo, la colaboración entre los ciudadanos y las Administraciones

Públicas. Como puede comprobarse, son principios, valores e, incluso, derechos cuya vitalidad se ve reforzada como consecuencia del uso de los medios electrónicos, de manera que se está fortaleciendo la demanda social de impulsar su uso para reforzar el carácter democrático de las Administraciones Públicas.

Precisamente, se trata de un planteamiento especialmente apropiado en el ámbito municipal, esfera donde tradicionalmente ha habido una relación más estrecha entre los ciudadanos y sus representantes que, al mismo tiempo, también asumen la gestión administrativa de los intereses públicos en ese ámbito. Quizás una de las manifestaciones que mayor impulso está recibiendo en los últimos meses es el movimiento denominado *open data* que, más allá de las posibilidades de acceder a la información administrativa municipal para proceder a su reutilización comercial, postula la necesidad de acceder a la misma en determinado formato interoperable que permita a terceros, ya sea con ánimo de lucro o no, prestar servicios propios orientados sobre todo a dispositivos móviles. Desde la perspectiva jurídica, nos encontramos ante un cambio de paradigma en las normas tradicionales que han venido regulando el derecho de acceso a la información, de manera que se ponen en cuestión conceptos basilares en la configuración *tradicional* del citado derecho como la necesidad de formular una solicitud, de tramitar un procedimiento o, incluso, de obtener una respuesta dado que basta en muchos casos con aceptar una licencia general.

Por otra parte, las redes sociales se han convertido un fenómeno imparable que también ha alcanzado una especial proyección en el ámbito municipal. En efecto, son numerosos los municipios que han creado y utilizan habitualmente esta herramienta de comunicación, si bien gran parte de los problemas, dificultades y desafíos jurídicos que se plantean no se han abordado siquiera. No se trata, en última instancia, de que deba aprobarse una Ley para darles cobertura y seguridad jurídicas sino, por el contrario, que las propias entidades locales tomen conciencia de que resulta de gran importancia concretar a nivel normativo —para eso están las ordenanzas— aspectos tan relevantes como quién puede crearlas, cómo han de gestionarse, qué tipo de contenidos e información se pueden compartir, qué compromisos adquiere la entidad a nivel institucional, qué límites se han de imponer al ejercicio de los derechos y libertades de información y expresión... En última instancia, incluso, qué tipo de respuesta se ha de dar a las demandas y peticiones que puedan formular los ciudadanos a través de esta vía.

Finalmente, aunque podrían destacarse otras herramientas y planteamientos innovadores, nos ocuparemos de una tendencia en la gestión de sistemas de información que se está implantando con fuerza en el ámbito de las Administraciones locales: la denominada computación en la nube o *cloud computing*. En efecto, en un contexto de crisis económica como el que vivimos se plantea la necesidad de seguir prestando servicios —en este caso de Administración electrónica— a través de su externalización. En el caso de la *nube* la singularidad estriba en que es un tercero quien materialmente interviene en las relaciones entre los ciudadanos y las Administraciones, de manera que resulta imprescindible plantearse, en última instancia y más allá de la perspectiva de la privacidad, si el recurso a este tipo de procesos de gestión permite a la entidad local mantener el control sobre la información administrativa ya que, en definitiva, resulta imprescindible para el ejercicio de sus funciones y competencias. Así pues, los procedimientos de contratación que han venido utilizándose para la externalización de servicios deberían adaptarse a las singularidades que plantea esta modalidad que, desgraciadamente, se están convirtiendo en una moda que, al menos en la práctica, no siempre ofrece las oportunas garantías jurídicas.

4. A modo de conclusión

Así pues, de las anteriores reflexiones podríamos concluir que la LAECSP  ha supuesto un hito decisivo para impulsar la modernización de las Administraciones locales en España, de manera que en la actualidad disponemos de un marco jurídico adecuado para afrontar con suficientes garantías este proceso. Más aún, la falta de desarrollo de la Administración electrónica municipal en modo alguno se debe a los problemas jurídicos que plantea sino que, antes al contrario, obedece a una falta de confianza —y valentía— en los niveles administrativos y, sobre todo políticos, de la fuerza transformadora que puede ofrecer la tecnología. Ciertamente las inercias, rutinas e intereses creados, así como la falta de visión, parece que se terminan imponiendo en demasiadas ocasiones, frustrando así las posibilidades de modernización de nuestra Administración local y, de paso, a quienes han venido esforzándose por evitarlo.

Ahora bien, tampoco puede quedar la impresión de que la LAECSP  obedece a un planteamiento innovador desde la perspectiva tecnológica ya que, en última instancia, se sustenta en un planteamiento

continuista del modelo de gestión burocrático donde no siempre tienen cabida las demandas sociales de conseguir una Administración más transparente y más abierta a la participación y la colaboración de los ciudadanos. Dado el limitado alcance del modelo en que se basa la regulación legal analizada y su escasa ambición —sobre todo en el ámbito local— no puede extrañar que en la realidad práctica de nuestras Administraciones municipales abunden los ejemplos de costosos proyectos en gran medida inútiles, fracasos sonados o entidades que limitan sus servicios electrónicos a una simple página web no siempre actualizada.

¿Volveremos a tener otra oportunidad como esta para modernizar nuestra Administración municipal?

Blog del autor sobre Derecho, tecnología y modernización administrativa

<http://modernadministracion.blogspot.com.es/>