

La Administración electrónica en España: de la «administración en papel» a la «e-administración»*

The Electronic Administration In Spain. From a Paper-and-Pencil Administration to E-Government

IRENE ARAGUÀS GALCERÀ**
Universidad de Barcelona

RECEPCIÓN: 03/10/2012 • ACEPTACIÓN: 22/11/2012

RESUMEN Desde principios de los noventa, nuestra sociedad está sufriendo una serie de cambios asociados al uso masivo de las nuevas tecnologías de la información y la comunicación (TIC). En este nuevo modelo social, conocido bajo el nombre de *sociedad de la información*, las Administraciones públicas han tenido que adaptarse, introduciendo las nuevas tecnologías en su actividad cotidiana. No obstante, la transformación de las Administraciones públicas va más allá del uso de las TIC, pues supone una auténtica transformación de una administración en papel a una verdadera administración electrónica. Todo ello conlleva modificaciones en el ordenamiento jurídico,

* Este trabajo se ha realizado en el marco del Proyecto de Investigación DER 2012-32130 «Público y privado en la ordenación y prestación de actividades y servicios: intereses generales, derechos sociales y libertades económicas», concedido por el Ministerio de Educación de España.

** Licenciada en Derecho, Universidad de Barcelona, España. Investigadora en el Departamento de Derecho Administrativo y Procesal de la Universidad de Barcelona, España. E-mail: iaraguas@ub.edu.

así como en las relaciones entre la Administración con los ciudadanos. En este trabajo, analizamos el desarrollo de este proceso en las Administraciones públicas españolas.

PALABRAS CLAVE Administración electrónica, sociedad de la información, tecnologías de la información y la comunicación (TIC).

ABSTRACT Since the early 90s, our society is undergoing different changes associated to the massive use of technologies of information and communication (ICT). In the context of this new social model —called Information Society— public administrations have to adapt by introducing new technologies in their everyday activities. However, the transformation of public administrations goes beyond the use of ICT. The change that has occurred is a transformation from a paper-and-pencil administration to a real e-Government. This requires changes in the law and in the relations between administration and citizens. This paper analyses the development of this process in the public administrations of Spain.

KEYWORDS E-Government, information society, information and communication technologies (ICT).

I. Planteamiento

Desde finales del siglo XX y principios del XXI, hemos asistido a un proceso de transformación de la sociedad de carácter mundial, en el que las nuevas tecnologías y, dentro de éstas, las tecnologías de la información y la comunicación (TIC), han jugado un papel esencial.

Actualmente, resulta imposible concebir nuestro día a día sin el uso de herramientas tecnológicas tales como ordenadores, *tablets*, móviles inteligentes y, por encima de todo, internet. El uso de estas tecnologías se ha extendido a todos los ámbitos de nuestra vida, a todas las formas de relación personal y social, incluyendo las relaciones jurídicas.

De conformidad con lo anterior, es innegable que nos encontramos inmersos en un proceso de globalización y tecnificación al que las Administraciones públicas, como parte integrante de la sociedad, no pueden permanecer ajenas. Es por ello que, ante este imparable «torrente tecnológico», todas las Administraciones, en sus distintos niveles y ámbitos de actuación, han introducido en su actividad las nuevas tecnologías de la información y la comunicación, po-

niendo en marcha un proceso de modernización y reforma que tiene incidencia tanto en sus relaciones internas, así como en sus relaciones con los ciudadanos. Dicho proceso no implica únicamente un cambio tecnológico; estamos ante una transformación de mayor calado, de carácter cultural, organizativo y jurídico, que ha llevado a que, como veremos, no estemos simplemente ante una Administración que hace uso de los medios electrónicos, sino que podamos hablar de una verdadera «Administración electrónica» (AE).

Esta adaptación a las nuevas tecnologías y la transición de una Administración «en papel» a una Administración electrónica llevan aparejadas las correspondientes reformas del ordenamiento jurídico, nuevas normas y reforma de otras ya existentes con dos objetivos: en primer lugar, promover la utilización de las TIC por parte de la Administración; y, en segundo lugar, ofrecer a los ciudadanos un elenco de derechos y garantías que, en este nuevo contexto tecnológico, les protejan en sus relaciones con la Administración.

El tema, tal como demuestra la abundante literatura jurídica en la materia¹, no es pacífico y son diversas las cuestiones que se plantean. Entre otras, surgen dudas acerca del impacto que han tenido en la Administración los cambios a los que venimos haciendo referencia, esto es, si realmente la Administración electrónica supone un nuevo modelo de Administración, dejando atrás la Administración tradicional que conocemos; o si, por el contrario, las modificaciones van referidas únicamente a las formas, esto es, a las herramientas utilizadas por la Administración.

Estrechamente ligado con lo anterior, otra de las dudas que se plantea es cómo el ordenamiento jurídico español se ha adaptado a los cambios producidos en la actividad administrativa como consecuencia del uso de las TIC.

En este trabajo vamos a intentar, si no dar respuesta absoluta, intentar aportar un poco de luz a estas cuestiones que hemos apuntado en el marco del ordenamiento jurídico español. Para ello es necesario, por un lado, y desde un punto de vista funcional o fáctico, analizar las principales características que reviste la Sociedad de la Información con carácter global, telón de fondo en el que desarrolla su actividad la Administración electrónica; así como indagar en

1. Así, entre otras, y en relación con la Administración electrónica con carácter general, podemos hacer referencia a las siguientes obras: GÓMEZ-POMAR y LÓPEZ, 2011; PIÑAR, 2011; BARRIUSO, 2007; BOCANEGRA y BOCANEGRA GIL, 2011; CERRILLO, 2008; FABRA y BLASCO, 2007; GALVÁN y GARCÍA, 2007; PINTO y GÓMEZ, 2004; y VALERO, 2007.

los antecedentes de la Administración electrónica, el camino que nos ha llevado desde una mecanización de la actividad burocrática a una verdadera Administración electrónica. Por otro lado, y desde un punto de vista jurídico, es necesario analizar la adaptación normativa que, paralelamente a la introducción de las nuevas tecnologías en la actividad administrativa, se ha llevado a cabo en España. Todo ello nos permitirá conocer el proceso de transformación que han vivido las Administraciones públicas españolas en las últimas décadas, y que ha tenido como última consecuencia dejar atrás la «administración en papel» para dar paso a una verdadera administración electrónica.

II. La sociedad de la información como contexto en el que nace la administración electrónica

La Administración pública se configura como un agente más de nuestra sociedad, como un actor presente en nuestra vida cotidiana, con el que establecemos relaciones e interactuamos. Es por ello que la Administración no puede permanecer ajena a los cambios que experimenta la sociedad en la que desarrolla su actividad, de manera que los movimientos sociales tendrán su reflejo en la actividad administrativa.

Atendiendo a lo anterior, resulta evidente que, para poder llegar a comprender los entresijos de la Administración electrónica, es necesario, previamente, conocer los cambios sociales que nos han llevado hasta la misma.

El escenario que rodea el nacimiento de la Administración electrónica no es el fruto de un sólo árbol; no nace como consecuencia de un acontecimiento aislado o de un descubrimiento concreto. Por el contrario, se debe a un proceso de cambio, aún en curso, en el que está inmersa nuestra sociedad y que se ha intentado definir a través de la acuñación de diversos términos, entre los que destacan: «sociedad de la información», «sociedad de la información y el conocimiento», «cibersociedad», «sociedad en red»², «sociedad digital», etcétera.

2. El término «sociedad red», acuñado por Castells, nace como consecuencia de la distinción entre la sociedad informacional y la sociedad de la información, entendiendo que este último término es mucho más amplio, mientras que la sociedad informacional es aquélla en la que la gestión de la información resulta decisiva, constituyendo la base material de las sociedades del siglo XXI que se caracterizan, a su vez, por organizarse en red. CASTELLS (2006).

Esta pluralidad de términos refleja un debate abierto sobre cuál es la denominación que mejor refleja los cambios que está sufriendo nuestra sociedad. No obstante, partiendo de que dicho proceso aún no ha concluido, resulta extremadamente complicado decantarse por uno u otro, por lo que nosotros nos hemos decidido por el de «sociedad de la información», por entender que, de entre los distintos términos, es el que reviste un carácter más amplio.

Una pluralidad de términos para definir un fenómeno que reviste gran complejidad, pero cuya característica esencial, con algunos matices, reside en la importancia creciente de la información como recurso básico y primordial de la nueva economía y la trascendencia que en la sociedad actual tienen las tecnologías de la información y la comunicación³. Las tecnologías, principalmente de procesamiento y digitalización, que vienen desarrollándose desde la década de los setenta, ya no son una simple herramienta puesta a disposición de los distintos agentes sociales para llevar a cabo su cometido, sino que, de manera gradual, han cambiado drásticamente la forma en la que se almacenan, tratan, distribuyen e intercambian conocimientos, convirtiéndose en una pieza clave de la sociedad actual que ha llevado, incluso, a hablar de una tercera revolución industrial⁴.

La sociedad de la información, vista como sucesora de la sociedad industrial⁵, se identifica así con aquella en la que las tecnologías que facilitan la creación, distribución y manipulación de la información representan un elemento esencial en las actividades sociales, culturales y económicas. Ordenadas así las cosas, la información adquiere un papel preponderante en la sociedad, hasta el extremo de llegar a adjetivarla. No obstante, al hablar de información no nos referimos a cualquier dato o noticia, sino a aquella información a partir de la

3. PINTO y GÓMEZ (2004) p. 17 y 18.

4. En este sentido, se entiende como tercera revolución industrial a la revolución provocada por la revolución tecnológica que comporta la introducción de las nuevas tecnologías en las formas de producción y administración, dando lugar a una nueva época de desarrollo humano denominada «era del conocimiento». ROEL (1998) p. 24.

5. El término «sociedad de la información» se generalizó a partir de la obra de MASUDA (1981). Traducción al castellano MASUDA (1984). En esta obra, se hacía referencia a la sociedad de la información como una sociedad postindustrial, lo que reflejaba el cambio en el modelo de producción, colocando a la información en un lugar distinto del que había ocupado anteriormente.

cual se opera, y que influye de forma determinante en la actividad económica, tanto en los procesos productivos como en la circulación de bienes y, especialmente, de capitales⁶.

Atendiendo a lo anterior, la nueva sociedad, aún en proceso de creación, se caracteriza por una agilización y una transferencia de la información que no se conocían hasta al momento y, al mismo tiempo, por una facilidad y accesibilidad a todas estas informaciones por parte de un gran número de personas, convirtiéndose la información en un elemento clave en la sociedad⁷.

Estamos ante un fenómeno de gran magnitud, con consecuencias de alcance aún desconocido, al que tanto las instituciones públicas como privadas no han podido permanecer ajenas. Centrándonos en las actuaciones de carácter público, podemos hacer referencia a diversas iniciativas, tanto a nivel internacional como nacional, destinadas a abordar esta materia.

En este sentido, la Asamblea General de las Naciones Unidas aprobó en 2001 la celebración de la Cumbre Mundial sobre la Sociedad de la Información (CMSI)⁸, que tendría lugar en dos fases⁹. De la primera de estas fases nació la Declaración de Principios de Ginebra, en la que los países firmantes declaraban el deseo y compromiso de construir «una sociedad de la información centrada en la persona, integradora y orientada al desarrollo, en que todos puedan crear, consultar, utilizar y compartir la información y el conoci-

6. SALVAT y SERRANO (2011) p. 26.

7. PINTO y GÓMEZ (2004) p. 21.

8. Resolución 56/183 (21 de diciembre de 2001) de la Asamblea General de las Naciones Unidas.

9. La primera de las fases, celebrada en Ginebra del 10 al 12 de diciembre de 2003, tenía como objetivo redactar y propiciar una clara declaración de voluntad política, y tomar medidas concretas para preparar los fundamentos de la sociedad de la información para todos, teniendo en cuenta los distintos intereses en juego. Esta primera fase, a la que asistieron representantes de 175 países, así como representantes de organizaciones internacionales, del sector privado y la sociedad civil, tuvo como resultado la Declaración de Principios de Ginebra y el Plan de Acción de Ginebra.

La segunda fase, celebrada en Túnez del 16 al 18 de noviembre de 2005, tenía como objetivo poner en marcha el Plan de Acción de Ginebra y hallar soluciones y alcanzar acuerdos en los campos de gobierno de Internet, mecanismos de financiación y el seguimiento y la aplicación de los documentos de Ginebra y Túnez. En la misma surgió el Compromiso de Túnez y el Programa de Acciones de Túnez para la Sociedad de la Información.

miento, para que las personas, las comunidades y los pueblos puedan emplear plenamente sus posibilidades en la promoción de su desarrollo sostenible y en la mejora de su calidad de vida». Para conseguir estos fines, la Declaración contiene una serie de principios y valores que, necesariamente, deben ir ligados al uso de las TIC. La mayoría de ellos son concreciones de un principio de carácter más general: el principio de igualdad, de manera que la aplicación de las TIC no debe convertirse en un elemento que cree desigualdad, debiendo ser neutralizados los efectos de la denominada «brecha digital»¹⁰.

Por su parte, la Unesco publicó en 2005 el informe mundial *Hacia las sociedades del conocimiento*¹¹. El informe pretende dar respuesta a cuestiones, tanto prácticas como éticas, de suma importancia, como qué se debe entender por sociedad del conocimiento o cómo se debe actuar ante las desigualdades en el acceso al conocimiento.

A nivel nacional, el artículo 55 de la Ley 14/2000, de 29 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social añadió a la Ley 11/1998, de 24 de abril, General de Telecomunicaciones una Disposición Adicional sexta por la que se creaba la entidad pública empresarial Red.es que, entre sus funciones (apartado cuarto de la Disposición Adicional sexta de la Ley 11/1998), tiene encomendado «el fomento y desarrollo de la sociedad de la información» (letra e) así como la de observatorio del sector de las telecomunicaciones y de la sociedad de la información (letra c).

Para el ejercicio de esta última función fue creado el Observatorio Nacional de las Telecomunicaciones y de la Sociedad de la Información (ONTSI)¹², órgano colegiado de carácter consultivo adscrito a la entidad Red.es que se

10. Con este concepto se intenta hacer referencia al desequilibrio producido entre aquellas comunidades que tienen acceso a las TIC y aquellas que no, así como a las diferencias producidas entre grupos de una misma comunidad según su capacidad para manejar estas tecnologías de forma eficaz como consecuencia de los distintos niveles de alfabetización y educación. Sobre la cuestión, ARAGUÀS (2012).

11. En relación con el debate abierto al que ya hemos hecho referencia sobre el término adecuado para definir la sociedad actual, el informe de la Unesco establece en su página 17 que «La noción de sociedad de la información se basa en los progresos tecnológicos. En cambio, el concepto de sociedades del conocimiento comprende dimensiones sociales, éticas y políticas mucho más vastas».

12. La creación y régimen jurídico del ONTSI están previstos en los artículos 18 a 22 del Estatuto de la entidad pública empresarial Red.es (Real Decreto 164/2002, de 8 de febrero).

encarga de elaborar, recoger, sintetizar y sistematizar indicadores, elaborar estudios y ofrecer servicios informativos y de actualidad sobre la sociedad de la Información. Además, el ONTSI es el punto de encuentro y diálogo entre el sector de las tecnologías de la información y las comunicaciones y las distintas Administraciones públicas.

A lo anterior debemos agregar que, desde 2007, el ONTSI publica un informe anual, titulado *La sociedad en red* sobre el desarrollo de las TIC así como de la sociedad de la información, con lo que se pretende «ofrecer a empresas, instituciones y ciudadanos un instrumento de referencia para el seguimiento del sector TIC»¹³. Se trata de informes que, a través de indicadores nacionales e internacionales, de elaboración propia y externa, permiten conocer el estado de la cuestión.

Además de estos organismos creados específicamente para el desarrollo y estudio de la sociedad de la información, desde 2005, en España se han implantado una serie de actuaciones globales dirigidas al desarrollo de la sociedad de la información y que se enmarcan en el seno del denominado «Plan Avanza».

El primer Plan Avanza (Plan 2006-2010 para el Desarrollo de la Sociedad de la Información y de Convergencia con Europa y entre Comunidades Autónomas y Ciudades Autónomas)¹⁴, partiendo «del efecto dinamizador que tiene una actuación decidida de las Administraciones públicas en el sector TIC»¹⁵, puso en marcha una serie de planes de actuación y estrategias de gran alcance¹⁶ dirigidas al desarrollo de la sociedad de la información, con incidencia tanto en la sociedad civil (hogar y ciudadanos), en el sector empresarial privado (PYME e industrias) así como en las Administraciones públicas. En este sentido, el primer Plan Avanza contenía cuatro grandes áreas de actuación: ciudadanía digital, economía digital, servicios públicos digitales y contexto digital.

Con el objetivo de consolidar los hitos logrados en el ámbito del primer

13. Así se establece en el Prólogo del Informe Anual (2007) p. 10.

14. La conveniencia de aprobar este plan se puso de relieve en el debate sobre el Estado de la Nación de 2005 y fue reclamada por el Senado mediante una moción aprobada por unanimidad el 19 de octubre de 2004.

15. Ver así los Antecedentes del primer Plan Avanza p. 3 y ss.

16. En este sentido, desde 2005 hasta 2008, Avanza supuso la dedicación de más de 5.000 millones de euros por parte del Ministerio de Industria, Turismo y Comercio a través de la Secretaría de Estado de Telecomunicaciones y para la Sociedad de la Información.

plan Avanza, se definió el Plan Avanza 2 (aprobado en 2009), que refuerza determinadas líneas estratégicas para contribuir a la recuperación económica a partir del uso intensivo y generalizado de las TIC, y cuyas iniciativas se agrupan en cinco ejes de actuación: desarrollo del sector TIC, capacitación TIC, servicios públicos digitales, infraestructura, y confianza y seguridad.

En este contexto que acabamos de describir, la Administración pública no puede quedarse atrás, no puede quedarse al margen de los tiempos y desconectarse del ámbito social en el que se inserta¹⁷. La nueva realidad a la que venimos haciendo referencia exige nuevas actuaciones por parte de las distintas Administraciones públicas que, en sus distintos niveles y ámbitos de actuación, han tenido que tomar medidas para adaptarse a las nuevas características de la sociedad en la que ejercen su actividad.

No obstante, y a pesar de que ya hace años que se puso de relieve la necesidad de adecuar la actuación administrativa al nuevo contexto social¹⁸, esta adaptación, como es lógico, no se ha realizado de un día para otro y, como veremos, va precedida de un largo camino (iniciado, incluso, antes de que se hablara de la sociedad de la información) que nos ha conducido hasta la actual Administración electrónica.

III. De la administración usuaria de las nuevas tecnologías a la administración electrónica

Tal como venimos diciendo hasta ahora, resulta innegable que las distintas Administraciones públicas, como agentes sociales que son, se ven influidas por los cambios y movimientos que experimenta la sociedad en la que actúan, entre los que incluimos los movimientos técnicos, por lo que la Administración pública se moderniza al son de los avances tecnológicos.

Así, la Administración pública, tanto a nivel interno, en lo referente a su propia organización, como en su faceta externa de prestadora de servicios, hace uso de tecnologías que la sociedad pone a su disposición. Esta asociación

17. PALOMAR (1995) p. 364.

18. Ya en el año 2000, esta preocupación se reflejó en el *Libro blanco para la mejora de los servicios públicos* (presentado ante el Consejo de Ministros el 4 de febrero de 2000), una reflexión sobre los retos a los que han de enfrentarse las Administraciones públicas ante las profundas transformaciones que tienen lugar en la sociedad hoy día, en sus relaciones con los ciudadanos y en la prestación de los servicios.

entre actividad administrativa y tecnología no es, a pesar de lo que parezca en un principio, un fenómeno novedoso, sino que se trata de una alianza presente, prácticamente, desde el nacimiento del propio Estado. Así, el origen del Estado en los antiguos imperios orientales se asocia a la aparición de las técnicas más elementales de obtención y tratamiento de información y datos, tales como la escritura, la aritmética o la geometría¹⁹.

Además, en la actualidad, la incorporación de las nuevas tecnologías a los quehaceres de la Administración no es consecuencia únicamente de los movimientos sociales, sino que también es una manifestación del principio de eficacia consagrado en la Constitución española (art. 103.1), que exige a la Administración una actuación menos rígida y lenta que la asociada a las formas tradicionales de actuación administrativa²⁰.

Pese a ello, la incorporación de las innovaciones tecnológicas a la actividad administrativa no puede realizarse de la misma manera que en el sector privado. Y es que el principio constitucional de eficacia al que hemos hecho referencia no es el único que rige la actuación administrativa, sino que el mismo debe ser conciliado con otros principios. Ordenadas así las cosas, la Administración pública deberá actuar teniendo en cuenta los principios de eficacia y eficiencia pero, en todo caso, debe hacerlo también de manera acorde con el principio de legalidad y otros principios que rigen la actuación administrativa, así como respetando las garantías de los ciudadanos.

Estas últimas consideraciones adquieren un matiz especial si tenemos en cuenta que la realidad que actualmente viven las Administraciones públicas no se puede traducir en una mera tecnificación de su actividad. En los últimos años, en el binomio actividad administrativa-tecnología, ésta última ha adquirido una relevancia insospechada. Ya hace décadas que la tecnología empezó a tener un papel importante en la actividad administrativa, pero ha sido en los últimos años cuando las nuevas tecnologías han dejado de ser una herramienta puesta al servicio de la Administración para cumplir con sus objetivos (aunque se tratara de una herramienta cuasi indispensable), para configurarse como un elemento integrante del propio concepto de Administración, hasta el punto de poder hablar de una verdadera Administración electrónica.

19. Así se hace constar en AIBAR y URGELL (2007) p. 26.

20. PEGUERA (2006) p. 248.

1. El uso de las nuevas tecnologías en la actividad administrativa como estadio previo a la Administración electrónica

Ya hemos adelantado que la Administración pública, prácticamente desde su misma existencia, ha hecho uso de los avances técnicos para desarrollar su actividad. Así, y a modo de ejemplo, la incorporación de determinados instrumentos, como la máquina de escribir o la tabuladora mecánica inventada por Hollerith, que funcionaba con tarjetas perforadas, conllevaron en su momento una importante modificación en las formas de gestión de la Administración pública, dando pie al nacimiento de diversas posturas doctrinales sobre las consecuencias del uso de estas técnicas²¹. Y es que el mero uso de la máquina de escribir estuvo proscrito por la legislación notarial española hasta 1953, y no fue hasta la Ley de Procedimiento Administrativo de 1958 cuando se autorizó el uso de «máquinas adecuadas» en los trabajos burocráticos²².

Esta primera tecnificación de la Administración dio paso pocos años más tarde, en la década de los sesenta, a la incorporación de los primeros sistemas automatizados de almacenamiento y transmisión de datos. Así, como consecuencia de la evolución técnica del telégrafo, se empezó a extender en España el uso del télex, lo cual permitió que se estableciera una red de enlace entre las sedes de todos los departamentos ministeriales y gubernamentales con las unidades administrativas más importantes²³. En esta línea de «racionalización, mecanización y automatización de los trabajos en las oficinas públicas» (Preámbulo Ley Procedimiento Administrativo de 1958), también se instalaron los primeros ordenadores.

21. Así lo demuestra la abundante literatura jurídica que durante esa época surgió sobre la materia. A modo de ejemplo, FABRA y BLASCO (2007) p.74. Citan las siguientes obras: ROLDÁN, 1960; CONTRERAS, 1966; LIEBANA, 1966; HEREDERO, 1968.

22. En este sentido, el art. 30.2 de la Ley de Procedimiento Administrativo de 1958 establecía lo siguiente: «Se racionalizarán los trabajos burocráticos y se efectuarán por medio de máquinas adecuadas, con vista a implantar una progresiva mecanización y automatismo en las oficinas públicas, siempre que el volumen del trabajo haga económico el empleo de estos procedimientos».

23. Mediante Decreto de 14 de diciembre de 1951 se estableció la implantación en España del servicio de télex, aunque el mismo tardaría en estar disponible. Por Decreto 2338/1962, de 19 de julio, se concedió autorización para contratar el suministro, instalación y puesta en funcionamiento de los equipos precisos para el desarrollo del «Plan Télex Nacional». GÓMEZ (2011) p. 83.

En este contexto, se hacía necesario algún organismo que se encargara de la supervisión y coordinación de las distintas Administraciones españolas que hacían uso de estas nuevas técnicas²⁴, para lo que se creó el Servicio Interministerial de Mecanización, dependiente de la Presidencia del Gobierno (art. 18 Decreto 2764/1967, de 27 de noviembre), que sería sucedido por la Comisión Interministerial de Informática (Decreto 2880/1970, de 12 de septiembre), que actuaba coordinadamente con el Servicio Central de Informática, también dependiente de la Presidencia del Gobierno. A su vez, cada ministerio disponía de su respectiva Comisión de Informática.

La Comisión Interministerial de Informática, junto con otros órganos²⁵, fue suprimida cuando se creó el Consejo Superior de Informática (RD 2291/1983, de 28 de julio), al que se encomendaron las tareas de estudio, informe y proposición al Gobierno de medidas, programas o planes relacionados con un amplio abanico de materias, relacionadas todas ellas con el uso de las nuevas tecnologías por parte de las Administraciones públicas.

Todo este proceso de informatización de las Administraciones públicas españolas al que venimos haciendo referencia, en un primer momento, encontraba su razón de ser en la reducción de costes, pues las nuevas técnicas permitían disminuir el personal al servicio de la Administración. En un momento posterior, la tecnificación de la Administración había facilitado y mejorado tanto el trabajo de la Administración que resultaba impensable llevar a cabo las distintas actuaciones administrativas sin las nuevas tecnologías. No obstante, y por muy imprescindibles que fueran, seguíamos estando ante herramientas puestas al servicio de la Administración para que ésta cumpliera con sus funciones.

Sin embargo, y como veremos a continuación, a partir de los años noventa se produce un salto cualitativo que nos lleva de la mera incorporación de las tecnologías a la actividad administrativa a verdaderos cambios en la organización de la propia Administración, en las capacidades de los empleados al servicio de ésta y en la forma de prestar los servicios públicos todo ello resultado del uso intensivo de las tecnologías de la información y la comuni-

24. Sobre la aparición de estos nuevos organismos y su regulación, se ha seguido la explicación de GÓMEZ (2011) p. 85.

25. Así, también fueron suprimidos el Servicio Central de Informática y la Comisión Interministerial para la elaboración del Plan Informático Nacional (RD 2373/1978, de 29 de septiembre).

cación. De conformidad con lo anterior, la Administración electrónica no es sólo una fase más en la tecnificación de la actividad administrativa, sino que supone un «plus»; la utilización de los nuevos medios técnicos se combina con otras circunstancias que nos sitúan en un nuevo concepto de Administración, siendo necesario delimitar su alcance y valorar las consecuencias que de ello se derivan.

2. El nacimiento de la Administración electrónica

Después de una década en la que no hubo grandes avances en la inclusión de las nuevas tecnologías en la actividad administrativa, en los años noventa se produjo un verdadero punto de inflexión en la materia. Como consecuencia de las corrientes surgidas a nivel europeo, en España empiezan a florecer iniciativas relacionadas con la sociedad de la información²⁶ y la, aún incipiente, Administración electrónica. Así, y como primer síntoma de una transformación de gran calado en nuestra organización administrativa, podemos apreciar cambios en los términos, pues empiezan a aparecer las primeras normas y órganos rotulados bajo los innovadores conceptos de «sociedad de la información» y «Administración electrónica», de los que aún no se conocía su contenido.

Así, el RD 1289/1999, de 23 de julio, creó la Comisión Interministerial de la Sociedad de la Información y de las Nuevas Tecnologías que, a partir del año 2000, quedó inscrita al novedoso Ministerio de Ciencia y Tecnología. Del mismo ministerio formaba parte también la Secretaría de Estado de Telecomunicaciones y para la Sociedad de la Información, a la que ya hemos hecho referencia anteriormente.

Todo ello conllevó que, en 2005, se dictara el Real Decreto 589/2005 de 20 de mayo²⁷, que se erigió como la primera norma que, de forma específica, tenía por objeto «impulsar y coordinar el desarrollo de la Administración electrónica en la Administración General del Estado y adoptar medidas para su ordenada implantación».

En virtud de esta norma, y tras haber sido suprimido el Ministerio de Ciencia y Tecnología en 2004, se produjeron una serie de modificaciones de los

26. *Vid. supra*. Apartado relativo a la sociedad de la información como contexto en el que nace la Administración electrónica, en concreto, las iniciativas a nivel nacional.

27. Modificado por última vez por el Real Decreto 1390/2012, de 5 de octubre, que reestructura los órganos colegiados de la Administración electrónica.

órganos asociados al desarrollo y fomento de la Administración electrónica. Así, el Consejo Superior de Informática pasó a convertirse en el Consejo Superior de Administración Electrónica (CSAE), órgano colegiado que actualmente se encuentra adscrito al Ministerio de la Presidencia y que se encarga de la preparación, la elaboración, el desarrollo y la aplicación de la política y estrategia del Gobierno en materia de tecnologías de la información, así como del impulso e implantación de la Administración electrónica en la Administración General del Estado.

Ordenadas así las cosas, a día de hoy, el CSAE se configura como el máximo órgano de control e impulso de las políticas relacionadas con la Administración Electrónica a nivel estatal. Para ello, el art. 4 RD 589/2005 le atribuye importantes competencias, entre las que destacan funciones consultivas en relación con los anteproyectos de ley y los proyectos de disposiciones generales que le sean sometidos por los órganos proponentes y que versen, con carácter general, sobre la implantación de la Administración electrónica (letra c); la organización de conferencias y otras actividades que tengan como finalidad la modernización de las Administraciones públicas (letra e); y actuar como observatorio de la Administración electrónica (letra j). A su vez, el CSAE también pretende, en materia de Administración electrónica, asegurar la colaboración entre la Administración General del Estado y las distintas Administraciones autonómicas y locales, poniendo en marcha servicios públicos interadministrativos; así como impulsar la colaboración con la Unión Europea y con diversas organizaciones internacionales.

Asimismo, el segundo apartado del artículo 4 RD 589/2005 establece: «El Pleno del Consejo Superior de Administración Electrónica elevará anualmente, a través de su Presidente, un informe al Consejo de Ministros, en el que se recogerá el grado de avance en la implantación de la Administración electrónica en la Administración General del Estado».

En definitiva, un gran número de programas e iniciativas gubernamentales, así como de organismos especializados que nos llevan a una única conclusión, y es a reconocer el hecho de que estamos asistiendo a la implantación de un nuevo modelo de Administración, conocido como Administración electrónica, cuyo concepto y marco normativo procedemos a analizar a continuación.

III. El concepto de administración electrónica

1. La Administración electrónica: un nuevo modelo de gestión de la actividad pública en España

Como hemos señalado en el apartado anterior, el término Administración electrónica surgió en los años noventa con la intención de definir un conjunto de cambios, en esos momentos aún incipientes, que estaban viviendo las Administraciones públicas españolas, en todos sus ámbitos y niveles de actuación. No obstante, y aún a día de hoy, no existe consenso sobre la idoneidad de este término ni tampoco sobre su contenido.

Sobre lo que no hay discusión, y por ello debe ser nuestro punto de partida a la hora de dar contenido al concepto de Administración electrónica, es que la misma no representa una fase más en el proceso de informatización de la Administración al que hemos hecho referencia anteriormente, sino que la Administración electrónica va más allá. Hay un salto entre la actual Administración electrónica y las formas anteriores de informatización de la Administración que se justifica en la importancia que, en este nuevo modelo, adquieren las TIC en el proceso de comunicación entre los diferentes agentes. No se trata, simplemente, de una manera distinta de hacer las cosas que tradicionalmente hacía la Administración (a través de nuevos soportes, de internet o del uso intensivo de las TIC), sino que también se hacen cosas que no se hacían anteriormente, y que son el resultado de las nuevas capacidades de procesamiento de información que brindan estas herramientas; del establecimiento de nuevos canales de relación con los ciudadanos; y de la participación de otros agentes, como empresas privadas, en las actividades administrativas²⁸.

La Administración electrónica representa así una nueva oleada en el continuo proceso de transformación al que se somete la gestión de la actividad pública con carácter general y, en particular, las Administraciones públicas españolas²⁹. En este sentido, desde principios del siglo XX la Administración pública se organizó sobre la base del modelo burocrático weberiano, que pretendía dar respuesta al aumento de tareas y competencias que debía asumir el Estado moderno como consecuencia del proceso de industrialización al que estaba sometida la sociedad. Este modelo, cuyo objetivo era la productividad,

28. AIBAR y URGELL (2007) p. 41 y 42.

29. En este punto, se ha seguido AIBAR y URGELL (2007) p. 110 y ss.

se basaba en organizar los procesos y tareas de forma rutinaria, consolidando así un sistema cuya estabilidad estaba por encima de las personas³⁰.

En los años ochenta, las nuevas circunstancias asociadas, en gran parte, a la globalización de los mercados, desencadenaron la necesidad de buscar un nuevo modelo menos rígido y que persiguiera una mayor productividad en el sector público, surgiendo así el movimiento de reforma de la Administración pública española conocido como «Nueva Gestión Pública» (NGP).

La NGP tomaba sus bases del modelo de competencia y organización propio del sector privado, buscando estructuras administrativas reducidas, descentralizadas y que, en contraposición al sistema burocrático weberiano, permitieran una mayor flexibilidad, persiguiendo así una mayor eficiencia y eficacia. Así las cosas, la NGP conllevó, por un lado, un acercamiento al sector privado, de manera que las estructuras jerárquicas burocráticas se sustituyeron por otras más fragmentadas y descentralizadas; y, por otro lado, la reducción de la rigidez del funcionamiento del sector público, en pro de la agilidad y la eficacia, trabajando por objetivos.

La NGP, a pesar de sus buenas intenciones, empezó a mostrar los primeros síntomas de agotamiento apenas una década después de su implantación, cuando empezaron a surgir las primeras críticas negativas relacionadas con la aplicación, prácticamente sin filtros, de las técnicas de organización propias del sector empresarial a las Administraciones públicas, sin que hubiera evidencias reales de que estas políticas hubieran incrementado la productividad de las distintas administraciones.

En este contexto, en los años noventa, se empieza a hablar de la Administración electrónica, sin que haya acuerdo sobre si estamos ante un estadio avanzado o una forma tecnificada de la NGP o, por el contrario, nos encontramos ante una nueva forma de gestión administrativa. En nuestra opinión, y suscribiendo así la postura defendida por Eduard Aibar y Ferran Urgell³¹, la Administración electrónica no es simplemente una versión actualizada del modelo de gestión pública que se perseguía con la NGP, sino que tiene características propias suficientes como para ser considerada como un modelo de gestión de la actividad pública autónomo y diferenciado. Como es lógico, y por ser la NGP el modelo inmediatamente anterior a la Administración electrónica, esta última toma prestadas de su antecesor diversos caracteres. Entre otras, pode-

30. WEBER (1944).

31. AIBAR y URGELL (2007).

mos destacar como características comunes entre la NGP y la Administración electrónica el cambio que se produce en el rol del ciudadano, que en diversos aspectos pasa a ser considerado como un cliente del sector público o consumidor de los servicios públicos; así como un cambio en la forma de realizar la actividad administrativa, orientada a la consecución de resultados, basándose en los principios de eficiencia y eficacia.

No obstante, hay una diferencia fundamental, que, a nuestro juicio, justifica poder hablar de un nuevo modelo de gestión de la actividad pública, que radica en el papel claramente preponderante que desempeñan las TIC en el modelo de gestión que pretende implantarse con la Administración electrónica, ausente en el caso de la NGP. En el modelo implantado por la Administración electrónica, las TIC se configuran como un centro de gravedad que condiciona la actividad administrativa en muchos de sus aspectos.

Atendiendo a lo anterior, el uso de las TIC en la actividad administrativa ha transformado de tal forma la actividad administrativa que podemos hablar de la Administración electrónica como un nuevo modelo de gestión pública, distinto a los anteriores modelos implantados en España en los últimos cien años, por lo que es necesario abordar el propio concepto de Administración electrónica, qué debemos entender por Administración electrónica, desgranando el contenido e implicaciones de este término.

2. La idoneidad del término «Administración electrónica»

Antes de entrar a definir qué se entiende por Administración electrónica, creemos conveniente hacer referencia a una cuestión previa, y es la adecuación o idoneidad de esta expresión para referirse a la nueva forma de gestión de la actividad administrativa a la que venimos haciendo referencia, la cual ha sido discutida por algunos autores.

En este sentido, Piñar entiende que «el término Administración electrónica no es el más apropiado para hacer referencia a los ingentes e impensables cambios que están experimentando y van a experimentar el derecho administrativo y las Administraciones públicas en nuestro tiempo y en los próximos años como consecuencia de la aplicación de las nuevas tecnologías de la información y el conocimiento»³², y añade que para definir este fenómeno sería necesario utilizar una paráfrasis que explicara esta situación, que va más

32. PIÑAR (2007) p. 25.

allá del mero uso de las nuevas tecnología para mejorar la Administración pública.

Por su parte, Cerrillo hace referencia a un concepto, no tanto excluyente, si no, en nuestra opinión, más bien complementario al de Administración electrónica, cuando se refiere a la «Administración en red», entendida como «un modelo de Administración pública propio de las sociedades pluralistas, complejas e interdependientes, que se basa en la colaboración entre administración y ciudadanos, y no sólo en la reivindicación: supone el paso de un concepto de administración de tipo jerárquico a uno de administración en forma de red, en el que se dan múltiples relaciones entre los diferentes nodos o actores representantes, todos ellos de intereses que deben integrarse en la composición del interés general debido a la interdependencia que existe entre sí».

A su vez, determinados autores utilizan de forma indistinta los términos Administración electrónica o e-Administración y Gobierno electrónico o *e-Government*, cuando, en nuestra opinión, son conceptos que deben distinguirse. Así, siguiendo a Bocanegra y Bocanegra³³, el Gobierno electrónico representa un concepto más amplio que el de Administración electrónica, pues en el primero se encuadran todas las acciones relacionadas con la gobernanza, mientras que el término Administración electrónica se ciñe a las actuaciones propiamente administrativas o de gestión pública.

Partiendo de que este debate terminológico sigue aún abierto y que sólo el tiempo determinará la hegemonía de uno u otro término, nosotros, y a los efectos de este estudio, trabajaremos en torno al término Administración electrónica, por entender que es el que mejor se adecúa al fenómeno al que queremos hacer referencia, así como aquél que, actualmente, goza de mayor aceptación en la doctrina así como en los instrumentos normativos que regulan esta materia.

3. El contenido del concepto «Administración electrónica»

Vaya por delante que la definición de lo que entendemos por Administración electrónica, que vamos a intentar esbozar a continuación, está en constante evolución, pues prácticamente a diario aparecen normas que añaden nuevas implicaciones a este concepto, ampliando así el concepto de Administración electrónica.

33. BOCANEGRA y BOCANEGRA (2011) p. 33.

Teniendo en cuenta lo anterior, un buen punto de partida para hallar una definición de Administración electrónica es recurrir a las definiciones institucionales que nos ofrecen organismos nacionales e internacionales.

Así, en la Comunicación de la Comisión de las Comunidades Europeas COM, de 26 de septiembre de 2003, se definió la Administración electrónica como: «El uso de las tecnologías de la información y las comunicaciones en las administraciones públicas, combinado con cambios organizativos y nuevas aptitudes, con el fin de mejorar los servicios públicos y los procesos democráticos y reforzar el apoyo a las políticas públicas»³⁴.

Por su parte, el Ministerio de Administraciones Públicas entiende que la Administración electrónica: «Es el uso de las tecnologías de la información y las comunicaciones en la Administración para que, combinados con ciertos cambios organizativos y nuevas capacidades de los empleados públicos, mejoren la eficacia, la productividad, la agilidad y la comodidad en la prestación de servicios a los ciudadanos»³⁵.

De conformidad con lo anterior, podemos deducir que hay tres rasgos esenciales o cambios que se producen en la actividad administrativa y que definen la Administración electrónica.

Cambios formales. En primer lugar, la Administración electrónica conlleva un cambio en las formas o soportes mediante los que actúa la Administración. Así, el primer rasgo característico de la Administración electrónica se encuentra en una utilización intensiva de las tecnologías de la información y la comunicación, desapareciendo prácticamente por completo el papel, soporte hasta ahora típico en la actividad administrativa.

En el contexto de la Administración electrónica, muchas de las acciones cotidianas que deben llevar a cabo las distintas Administraciones públicas son realizadas usando herramientas que se enmarcan en las denominadas TIC. El elemento tecnológico juega un papel tan esencial en la actividad administrativa que resulta posible afirmar que, sin las citadas herramientas, las Administraciones públicas no podrían funcionar.

De este cambio en las formas se derivan los otros dos cambios que ca-

34. En esta definición se tratan indistintamente los conceptos de Administración electrónica y *e-Government* y, pese a que, como hemos comentado, creemos que ambos conceptos deben ser diferenciados, la definición nos es útil a los efectos de aproximarnos a los principales rasgos de la Administración electrónica.

35. Citado en BOCANEGRA y BOCANEGRA (2011) p. 37.

racterizan la Administración electrónica: los cambios internos y los cambios externos.

Cambios internos. La introducción de las TIC en la actividad administrativa ha tenido su reflejo a nivel interno, produciéndose una reestructuración de la propia Administración.

La Administración electrónica ha conllevado una serie de cambios organizativos, asociados a la persecución de determinados objetivos que, en esencia son:

a) Mayor transversalidad de la actividad administrativa. Mediante el uso de recursos telemáticos, se pretende combatir la compartimentación típica de la actividad administrativa, intentando conseguir una Administración que actúe de forma mucho más coordinada.

b) Menor jerarquización de las estructuras administrativas. El modelo de gestión que se persigue con la Administración electrónica se fundamenta en un alto grado de comunicación que debería reducir los niveles jerárquicos así como aumentar el número de personas implicadas en la toma de decisiones³⁶.

c) Eficacia y eficiencia de la actividad administrativa. Los nuevos sistemas utilizados por la Administración en su actividad cotidiana pretenden simplificar las tramitaciones y agilizar los procedimientos administrativos así como reducir los costes, tanto para la propia Administración como para los ciudadanos, como consecuencia de la reducción de los trámites presenciales.

Todos estos cambios organizativos conllevan, a su vez, la modificación de las aptitudes del personal al servicio de la Administración, que deberá adaptar su actividad al uso de las nuevas técnicas. Además, la Administración deberá disponer de un cuerpo técnico encargado del mantenimiento y correcto funcionamiento de estas nuevas herramientas³⁷.

Cambios externos. El tercero de los cambios, cuyas consecuencias, en nuestra opinión, merecen una especial consideración, es aquél que se proyecta hacia el exterior, en esencia, hacia los ciudadanos.

36. Hay algunos autores que resaltan que la facilidad para compartir y transmitir datos así como la mejora en las comunicaciones también conducirán a una mayor descentralización de la actividad administrativa, aunque no hay acuerdo sobre este extremo. Sobre el tema, AIBAR y URGELL (2007) p. 118 y 119.

37. En este sentido, mediante el artículo 33 de la Ley 4/1990, de 29 de junio, de Presupuestos Generales del Estado para 1990, se creó el cuerpo superior de funcionarios especializado en Sistemas y Tecnologías de la Información de la Administración General del Estado.

La Administración electrónica conlleva una modificación en la forma de entender las relaciones entre la Administración y los ciudadanos, usando nuevos sistemas de comunicación que, teóricamente, acercarán la Administración a sus administrados; así como en la manera de prestar los servicios públicos que tradicionalmente tenían encomendadas las distintas Administraciones, y prestando otros servicios nuevos.

Con internet como principal canal de comunicación entre la Administración y los ciudadanos, se pretende flexibilizar y agilizar la comunicación entre ambos, mejorando la interacción entre ambas partes. La Administración electrónica recoge en este ámbito parte del legado de la NGP, que empezó a considerar al ciudadano como un cliente, como un consumidor de los servicios públicos prestados por la Administración, con todas las consecuencias que de ello se derivan.

En relación con los ciudadanos, deben respetarse una serie de garantías, que no pueden verse sesgadas por el nuevo modelo de gestión de la actividad administrativa representado por la Administración electrónica y que hay una serie de principios de la actuación administrativa que deben permanecer inmunes a la influencia ejercida por el uso de las nuevas tecnologías.

Atendiendo a lo anterior, estamos en condiciones de formular una definición de la Administración electrónica, que englobe todos los cambios que la caracterizan y distinguen respecto a los modelos de gestión pública anteriores.

Así, concebimos la Administración electrónica como un nuevo modelo de gestión de la actividad administrativa, fundamentado en el uso intensivo de las tecnologías de la comunicación y la información, al que van ligadas consecuencias tanto de carácter interno, relacionadas con los procesos administrativos y con la organización, estructura y personal de la propia Administración; como consecuencias de carácter externo, esencialmente, modificando las formas y canales de comunicación entre la Administración y los ciudadanos, así como cambiando las formas en las que se venían prestando los servicios públicos tradicionales y prestando servicios públicos nuevos.

IV. Marco normativo de la administración electrónica en España

Sin ánimo de ser exhaustivos, creemos necesario para completar la visión general de la Administración electrónica en España, analizar brevemente su marco normativo, esto es, las normas que, paralelamente al proceso de introducción de las nuevas tecnologías en la actividad administrativa, han ido dando cobertura a este nuevo modelo de gestión de la actividad pública.

Al analizar el marco normativo de la Administración electrónica a nivel estatal debemos partir, necesariamente, de nuestra Constitución, pues muchas de las normas dictadas en este ámbito se consideran deudoras del artículo 103.1 CE³⁸, que consagra el principio de eficacia en la actuación de la Administración pública³⁹.

Una de las concreciones de este principio de eficacia está recogido en el artículo 45 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (LRJPAC), cuyo tenor literal es el siguiente: «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, con las limitaciones que a la utilización de estos medios establecen la Constitución y las Leyes»⁴⁰.

Asimismo, el art. 38.3 LRJPAC establece la informatización de todos los registros generales, consagrando también una serie de principios que deberán respetarse en este nuevo sistema de registro, tales como hacer constar la fecha de entrada, la fecha y hora de su presentación, la persona u órgano administrativo al que se envía, etcétera.

Finalmente, la Ley 24/2001, de 27 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social introdujo en la LRJPAC el artículo 59.3 LRJPAC, relativo a las notificaciones telemáticas, aunque este precepto fue derogado en 2007⁴¹.

Prácticamente en paralelo a las modificaciones de la LRJPAC comentadas, también se fueron realizando una serie de modificaciones en la Ley 58/2003,

38. El art. 103.1 CE dispone: «La Administración pública sirve con objetividad los intereses generales y actúa de acuerdo con los principios de eficacia, jerarquía, descentralización, desconcentración y coordinación, con sometimiento pleno a la Ley y al Derecho».

39. En este sentido, Exposición de Motivos de la Ley 30/2007, de 22 de junio, de acceso electrónico de los ciudadanos a los servicios públicos.

40. El contenido de este precepto fue desarrollado por el Real Decreto 263/1996, de 16 de febrero, por el que se regula la utilización de técnicas electrónicas, informáticas y telemáticas por la Administración General del Estado, vigente hasta el 19 de noviembre de 2009.

41. Disposición derogatoria única Ley 11/2007, de 22 de junio, de acceso electrónico de los ciudadanos a los servicios públicos.

de 27 de diciembre, General Tributaria (LGT) para permitir las notificaciones telemáticas en el ámbito tributario. Asimismo, el artículo 96 LGT prevé de forma expresa la actuación administrativa automatizada y la imagen electrónica de los documentos.

Así, modificadas dos normas básicas en el funcionamiento de las Administraciones públicas, un hito importante en la regulación e implantación de la Administración electrónica se produjo con la Ley 59/2003, de 19 de diciembre, de firma electrónica (LFE). El artículo cuarto de esta norma regula el uso de la firma electrónica por parte de las Administraciones públicas, sus organismos públicos y las entidades dependientes o vinculadas a las mismas, ya sea para sus relaciones internas así como con los particulares. El mismo precepto también establece los principios y garantías que deberán ser respetados en la utilización de la firma electrónica.

Pese a la importancia de estas novedades, el marco normativo de la Administración electrónica descrito hasta ahora, se consideraba insuficiente, lo cual se intentó enmendar con la promulgación de la Ley 11/2007, de 22 de junio, de acceso electrónico de los ciudadanos a los servicios públicos (LAE)⁴², norma básica, a los efectos del artículo 149.1.18 CE, en relación con el régimen jurídico de las Administraciones públicas y del procedimiento Administrativo común y que, por tanto, se aplica a la Administración General del Estado, así como a la administración autonómica y local (art. 2 LAE).

La Ley 11/2007 tiene por objetivo consagrar la relación con las Administraciones Públicas por medios electrónicos como un derecho de los ciudadanos y como una obligación correlativa de las Administraciones. Así, el apartado primero del art. 1, relativo al objeto de la Ley establece lo siguiente: «La presente Ley reconoce el derecho de los ciudadanos a relacionarse con las Administraciones públicas por medios electrónicos y regula los aspectos básicos de la utilización de las tecnologías de la información en la actividad administrativa, en las relaciones entre las Administraciones públicas, así como en las relaciones de los ciudadanos con las mismas con la finalidad de garantizar sus derechos, un tratamiento común ante ellas y la validez y eficacia de la actividad administrativa en condiciones de seguridad jurídica».

El Título II de la Ley está dedicado al régimen jurídico de la Administración electrónica, regulando cuestiones tan esenciales como la sede electrónica o los registros, comunicaciones y notificaciones telemáticas. Ordenadas así las co-

42. Sobre esta norma, ver por todos GAMERO y VALERO (2010).

sas, esta norma soluciona, en parte, la dispersión normativa de la que adolecía la regulación de la Administración electrónica hasta el momento. Decimos en parte porque con la Ley 11/2007 no se agota la regulación de la Administración electrónica, y es que, tal como hemos visto, el objeto principal de la Ley no es propiamente regular la Administración electrónica, sino reconocer el derecho de los ciudadanos a relacionarse con las Administraciones públicas por medios telemáticos⁴³. No obstante, a partir de ese Título II podemos conocer algunos aspectos básicos de la Administración electrónica, así como algunos de los principios generales que informan el uso de las tecnologías por parte de las Administraciones públicas.

De conformidad con lo anterior, para conocer el régimen jurídico de la Administración electrónica, las previsiones de la LAE deben completarse con las contenidas en distintas normas sectoriales. En este sentido, tienen un papel muy relevante las disposiciones del Texto Refundido de la Ley de Contratos del Sector Público (Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre). Así, en materia de contratación, y desde el punto de vista de la Administración electrónica, tienen especial relevancia las previsiones las relativas a la subasta electrónica (art. 148); o a la habilitación normativa en materia de uso de medios electrónicos, informáticos o telemáticos, y de factura electrónica (disposición final cuarta).

Además de las anteriores, hay otras normas que siguen completando el marco normativo de la Administración electrónica como el Real Decreto 1671/2009, de 6 de noviembre, por el que se desarrolla parcialmente la Ley 11/2007; el Real Decreto 3/2010, de 8 de enero, por el que se regula el Esquema Nacional de Seguridad en el ámbito de la Administración electrónica; y el Real Decreto 4/2010, de 8 de enero, por el que se regula el Esquema Nacional de Interoperabilidad en el ámbito de la Administración Electrónica.

Asimismo, también reviste especial importancia el Real Decreto 1363/2010, de 29 de octubre, por el que se regulan supuestos de notificaciones y comunicaciones administrativas obligatorias por medios electrónicos en el ámbito de la Agencia Estatal de Administración Tributaria⁴⁴.

43. PIÑAR (2012).

44. Esta norma no ha estado exenta de polémica, pues la Asociación Española de Asesores Fiscales y Gestores Tributarios (ASEFIGET) interpuso un recurso contra la totalidad. No obstante, el Tribunal Supremo, en su Sentencia de 22 de febrero de 2012 (Ar. 4897, Ponente: Manuel Vicente Garzón Herrero), ha avalado la legalidad

Finalmente, debemos tener en cuenta que, en virtud de la competencia de las Comunidades Autónomas para dictar normas complementarias o de desarrollo del régimen jurídico de sus propias Administraciones (art. 149.1-18 CE), y partiendo de que la LAE tiene carácter básico, todos los legisladores autonómicos han incidido también en la regulación de la Administración electrónica, aunque lo han hecho de distinta forma y en distintos grados. Así, la mayoría de Comunidades Autónomas, han llevado a cabo esta regulación de forma sectorial⁴⁵, mientras que unas pocas han dictado, propiamente, normas de carácter general reguladoras de la Administración electrónica⁴⁶.

En definitiva un marco normativo que, tanto a nivel estatal como autonómico, se caracteriza por los constantes y rápidos cambios de los que es objeto, y por ser fragmentario e incompleto, lo cual dificulta poner orden al mismo, y más teniendo en cuenta el difícil juego de competencias normativas que existe sobre la materia.

del mismo, determinando que el art. 27.6 de la Ley 11/2007, de 22 de junio, de acceso electrónico de los ciudadanos a los servicios públicos (LAE) le da cobertura normativa y que, aunque no contiene los criterios que prevé la LAE para imponer el uso de medios electrónicos, los mismos quedan garantizadas por el ámbito subjetivo del Real Decreto.

45. Entre otras, podemos citar: el Decreto 107/2006, de 15 de diciembre, de regulación del uso de la firma electrónica en el ámbito de la Administración de la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares; el Decreto 110/2006, de 9 de noviembre, por el que se regula el Registro Telemático de la Administración de la Comunidad Autónoma de Cantabria y las notificaciones y certificados electrónicos; el Decreto 94/2006, de 8 de noviembre, del Consejo de Gobierno, de utilización de la firma electrónica en las relaciones con la Administración de la Comunidad de Madrid por medios electrónicos, informáticos y telemáticos.

46. Como normas de carácter general, podemos hacer referencia a la Ley 29/2010, de 3 de agosto, del uso de los medios electrónicos en el sector público de Cataluña; la Ley 11/2007, de 4 de abril, para la Implantación de la Administración Electrónica en la Administración de la Comunidad Foral de Navarra; y al Decreto 228/2006, de 21 de noviembre, del Gobierno de Aragón, por el que se crea el Registro Telemático de la Administración de la Comunidad Autónoma de Aragón, se regula la tramitación de Procedimientos Administrativos por medios electrónicos y se establecen otras medidas en materia de administración electrónica (modificado este último por el Decreto 81/2011, de 15 de abril, del Gobierno de Aragón).

IV. Conclusiones

De todo lo expuesto con anterioridad, podemos concluir que es un hecho que la sociedad actual está sufriendo una serie de transformaciones y cambios, que han llevado a que hablemos de un nuevo modelo social, conocido bajo el nombre de «sociedad de la información», y bajo cuyo manto nace la denominada «Administración electrónica» o «e-Administración».

Dicho modelo social, aún en fase de desarrollo, se caracteriza por la importancia creciente que adquiere la información, que actúa como recurso básico y primordial en la actividad económica; así como por la trascendencia que revisitan las TIC, tanto para todos los agentes sociales, tanto públicos como privados.

En este contexto, las Administraciones públicas españolas han hecho suyas muchas de las premisas e ideas que inspiran la sociedad de la información hasta poder hablar de una verdadera Administración electrónica, una transformación que va más allá de una mera tecnificación o informatización de la actividad administrativa.

Los medios técnicos han dejado de ser una herramienta puesta a disposición de la Administración para cumplir con su actividad para convertirse en un elemento central e indispensable de la propia organización administrativa. Todo ello, sumado a las nuevas funciones adquiridas por la Administración, las nuevas formas de relacionarse con los ciudadanos, así como los organismos creados para controlar y regular el uso de las TIC por parte de las Administraciones hace que, en el ámbito español, podamos hacer referencia a la Administración electrónica como un nuevo modelo de gestión de la actividad administrativa, que puede definirse como: «Un nuevo modelo de gestión de la actividad administrativa, fundamentado en el uso intensivo de las tecnologías de la comunicación y la información, al que van ligadas consecuencias tanto de carácter interno, relacionadas con los procesos administrativos y con la organización, estructura y personal de la propia Administración; como consecuencias de carácter externo, esencialmente, modificando las formas y canales de comunicación entre la Administración y los ciudadanos, así como cambiando las formas en las que se venían prestando los servicios públicos tradicionales y prestando servicios públicos nuevos».

Finalmente, todo este proceso se ha visto acompañado de una adaptación del ordenamiento jurídico español, que requería de normas que dieran cobertura a la nueva forma de gestión de la actividad pública; regulación que se define por su carácter fragmentario e incompleto.

En definitiva, la Administración pública española ha dejado atrás el papel, y su presente así como su futuro se nos presentan en formato digital, quedando aún por determinar cuáles van a ser las consecuencias de todos estos cambios.

Referencias

- AIBAR, Eduard y URGELL, Ferran. *Estado, burocracia y red. Administración electrónica y cambio organizativo*. Barcelona: Ariel, 2007. 226 p.
- AIBAR, Eduard y URGELL, Ferran. *Govern Electrònic i Serveis Públics: un Estudi del Cas sobre el Portal Interadministratiu CAT 365*. Barcelona: Universitat Oberta de Catalunya, 2004. 440 p.
- AIBAR, Eduard, URGELL, Ferran, y WELP, Yanina. *E- Governança i Atenció Ciutadana. La Generalitat de Catalunya en el Context Internacional*. Barcelona: Universitat Oberta de Catalunya, 2006. 416 p.
- ARAGUÀS, Irene. *La regulación de la Administración electrónica y sus principios rectores*. En *Revista Catalana de Dret Públic*, Nº 45, 2012. Barcelona: Escola d'Administració Pública de Catalunya, Generalitat de Catalunya, 2012. (en prensa).
- ARENA, Gregorio. *E-government y nuevos modelos de administración*. En *Revista administración pública*. Nº 163, 2004. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2004. p. 413-430.
- BARRIUSO, Carlos. *Administración Electrónica*. 1ª Edición. Madrid: Ed. Dykinson, 2007. 477 p.
- BAUZÁ, Felio. *Procedimiento administrativo electrónico*. 1ª Edición. Granada: Ed. Comares, 2002. 325 p.
- BEATO, Manuel. *Cauces de comunicación de las administraciones públicas con los ciudadanos: tecnologías de la información: efectos técnicos y jurídicos*. Madrid: Tecnos, 2002. 123 p.
- BOCANEGRA, José y BOCANEGRA, Borja. *La administración electrónica en España. Implantación y régimen jurídico*. Barcelona: Ed. Atelier, 2011. 452 p.
- CASTELLS, Manuel. *La Sociedad Red: Una visión global*. Madrid: Alianza Editorial, 2006. 558 p.
- CASTELLS, Manuel. *La Galaxia internet. Reflexiones sobre Internet, Empresa y Sociedad*. Barcelona: Plaza & Janés, 2001. 317 p.
- CERRILLO, Agustí. *E-Administración*. Barcelona: Universitat Oberta de Catalunya, 2008. 153 p.

- CERRILLO, Agustí. *E-información: hacia una nueva regulación del acceso a la información*. En *Revista Internet, Derecho y Política*. Universitat Oberta de Catalunya. Nº 1, 2005. Disponible en: [<http://idp.uoc.edu/ojs/index.php/idp/article/view/n1-cerrillo>].
- CERRILLO, Agustí. *L'Administració electrònica*. Barcelona: Universitat Oberta de Catalunya, 2006. 83 p.
- CERRILLO, Agustí y GALÁN, Alfredo. *Qualitat i responsabilitat en la difusió d'informació pública a internet*. Barcelona: Escola d'Administració Pública de Catalunya, 2007. 168 p.
- CONTRERAS, Manuel. *Los equipos de fichas perforadas como instrumento de administración*. En *Revista Documentación Administrativa*. Nº 100, 1966. Madrid: INAP, Ministerio de Administraciones Públicas, 1966. p. 35-43.
- COTINO, Lorenzo. *Libertades, Democracia y Gobierno electrónico*. Granada: Comares, 2006. 339 p.
- COTINO, Lorenzo y VALERO, Julián. (Coords.). *Administración Electrónica: la Ley 11/2007, de 22 de junio, de acceso electrónico de los ciudadanos a los Servicios Públicos y los retos jurídicos del e-gobierno en España*. Valencia: Tirant lo Blanch, 2010. 830 p.
- CRIADO, Juan Ignacio y RAMILO, Ma. Carmen. *Gobierno y Administración Pública en la Sociedad de la Información*. En *Revista Análisis Local*. Nº 51, 2003. Madrid: Consultores de Administraciones Públicas, 2003. p. 59-74.
- CRIADO, Juan Ignacio. *Construyendo la e-Administración Local. Las tecnologías de la Información y la Comunicación e Internet en los Ayuntamientos de la Comunidad de Madrid*. Madrid: EuroGestión Pública, 2004. 227 p.
- CRIADO, Juan Ignacio. *Entre sueños utópicos y visiones pesimistas: Internet y las tecnologías de la información y la comunicación en la modernización de las administraciones públicas; un análisis de la configuración de la Administración Electrónica en la Unión Europea y España (1995-2005)*. Madrid: Instituto Nacional de la Administración Pública, 2011. 588 p.
- DE LA ENCARNACIÓN, Ma. Amparo. *Administración Pública*. 2ª Edición. Madrid: Paraninfo, 2009. 254 p.
- FABRA, Modesto, y BLASCO, José Luis. (Ed.). *La Administración electrónica en España: Experiencias y perspectivas de futuro*. Valencia: Publicacions Universitat Jaume I, 2007. 308 p.
- FERNÁNDEZ, Xavier y WELP, Yanina. *Planes o políticas: Análisis de la Estrategia de Promoción del Gobierno Electrónico en España*. En *Revista*

- Gestión y Análisis de Políticas Públicas*. Nº 26-27, 2003. Madrid: INAP, Ministerio de Administraciones Públicas. p. 51-70.
- GALVÁN, Jesús y GARCÍA, Pedro. *La Administración Electrónica en España*. Barcelona: Ariel, 2007. 383 p.
- GAMERO, Eduardo. *Objeto, ámbito de aplicación y principios generales de la Ley de Administración electrónica; su posición en el sistema de fuentes*. En GAMERO, Eduardo y VALERO, Julián (Coords.). *La Ley de Administración Electrónica, Comentario sistemático a la Ley 11/2007, de 22 de junio, de Acceso Electrónico de los Ciudadanos a los Servicios Públicos*. Navarra: Ed. Aranzadi, 2009. p. 89-176.
- GARCÍA, Fernando. *Las nuevas tecnologías ante el Derecho y la organización administrativa: un estudio sobre las repercusiones en la Administración local*. Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública, 2003. 204 p.
- GÓMEZ, Marcos. *El impulso de la Sociedad de la Información. La Administración Electrónica en el marco Europeo y Estatal*. En PIÑAR, José Luis (Dir.). *Administración electrónica y ciudadanos*. Navarra: Ed. Aranzadi, 2011. p. 50-117.
- GÓMEZ-POMAR, Julio y LÓPEZ, Miguel (Coords.). *La Administración Electrónica. El modelo español*. Madrid: Euroeditions Editorial, 2011. 102 p.
- HEREDERO, Manuel. *Problemas jurídicos de la mecanización*. En *Revista Documentación Administrativa*. INAP, Ministerio de Administraciones Públicas. Nº 129. 1968.
- LIEBANA, Angél. *Las claves mecanográficas*. En *Revista Documentación Administrativa*. Nº 101 y 102, 1966. Madrid: INAP, Ministerio de Administraciones Públicas, 1966. p. 89-101.
- LÓPEZ, Jordi y GADEA, Albert. *Una nueva administración pública: estrategias y métodos para mejorar la calidad y la eficiencia del e-Gobierno*. Oñati: Instituto Vasco de Administración Pública, 2011. 328 p.
- LÓPEZ, Jordi y LEAL, Isaura. *E-Gobierno: gobernar en la sociedad del conocimiento*. Oñati: Instituto Vasco de Administración Pública, 2002. 131 p.
- MARTÍN, Tomás. *Proyectos para una Administración Electrónica en España*. En *Revista Reforma y Democracia*. Nº 20, 2001. Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo. p. 1-17.
- MARTÍNEZ, Rubén. *Administración pública electrónica*. Cizur Menor, Navarra: Ed. Civitas, 2009. 631 p.
- MARTÍNEZ, José. *La gestión del conocimiento en la administración electrónica*. Madrid: Arcos, 2007. 239 p.

- MARTÍNEZ, José Ángel y LARA, Pablo. *La interoperabilidad de la información*. Barcelona: Editorial UOC, 2007. 72 p.
- MASUDA, Yoneji. *La sociedad informatizada como sociedad post-industrial*. (Traducción de OLLERO, Julio y ORTIZ, Francisco). Madrid: Ed. Fundesco & Tecnos, 1984.
- MASUDA, Yoneji. *The information society as Post-Industrial Society*. Estados Unidos: Ed. World Future Society, 1981. 197 p.
- MESEGUER, Joaquín. *Administración Electrónica, Textos Legales*. 2ª Edición. Madrid: Boletín Oficial del Estado, 2010. 572 p.
- NIETO, Alejandro. *Las experiencias de la modernización en España*. En *Revista Vasca de Administración Pública*. Nº 45 (II), 1996. Vitoria: Instituto Vasco de Administración Pública, 1996. p. 63-74.
- PALOMAR, Alberto. *La actividad administrativa efectuada por medios electrónicos: (a propósito de la Ley de Acceso Electrónico a las Administraciones Públicas)*. Cizur Menor: Aranzadi, 2007. 391 p.
- PALOMAR, Alberto. *La utilización de las nuevas tecnologías en la actuación administrativa*. En *Revista Española de Derecho Administrativo*, Nº 87, 1995. Madrid: Editorial Civitas, 1995. p. 361-384.
- PEGUERA, Miguel. *Derecho y nuevas tecnologías*. En PEGUERA, Miguel (Coord.). *Servicios de la sociedad de la información*. Barcelona: Ed. Universitat Oberta de Catalunya, 2006. p. 141-190.
- PINTO, María y GÓMEZ, Carmen. *La ciberadministración española en la sociedad de la información: retos y perspectivas*. Gijón: Ediciones Trea, 2004. 307 p.
- PIÑAR, José (Dir.). *Administración Electrónica y ciudadanos*. Navarra: Ed. Aranzadi, 2011. 788 p.
- PIÑAR, José. *Revolución tecnológica y nueva Administración. Notas provisionales para una reflexión. Primer Congreso de la Asociación Española de Profesores de Derecho Administrativo*. [En línea], [2012]. Disponible en: [http://www.alfabetizaciontecnologica.es/index.php?option=com_phocadownload&view=category&id=2:&Itemid=77].
- PRATS, Joan. *De la burocracia al management, del management ala gobernanza*. Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública, 2005. 209 p.
- PUNZÓN, Jesús (coord.). *Administraciones Públicas y Nuevas Tecnologías*. Valladolid: Lex Nova, 2011. 379 p.
- RAMIÓ, Carles. *E-Administración y nuevos modelos de gestión pública: una propuesta de decálogo normativo*. En *Revista Vasca de Administración*

- Pública*. Nº 70, 2004. Vitoria: Instituto Vasco de Administración Pública, 2004. p. 321-335.
- ROEL, Virgilio. *La tercera revolución industrial y la era del conocimiento*. Tercera Edición. Lima: Fondo Editorial Universidad Nacional Mayor de San Marcos, 1998. 188 p.
- ROLDÁN, Benito. *El modelo cibernético y el estudio de las organizaciones*. En *Revista de Documentación Administrativa*. Nº 30, 1960. Madrid: INAP, Ministerio de Administraciones Públicas, 1960. p. 7-17.
- RUÍZ, Ricard y BUIRA, Jordi. *La sociedad de la información*. Barcelona: Editorial UOC, 2007. 96 p.
- SAINZ, Fernando (Dir.). *Estudios para la reforma de la Administración Pública*. Madrid: INAP, 2004. p. 580.
- SALVAT, Guiomar y SERRANO, Vicente. *La revolución digital y la sociedad de la información*. Zamora: Ed. Comunicación Social, 2011. 160 p.
- SANCHO, David. *La Unión Europea y Estados Nacionales como Agentes Dinamizadores de la Sociedad de la Información*. En SANCHO, David. *Sociedad de la Información y Gobierno*. Sevilla: Instituto Andaluz de Administración Pública, 2005. p. 91-116.
- SANCHO, David. *Sociedad de la Información, Gobierno y Administración Pública*. En SANCHO, David. *Sociedad de la Información y Gobierno*. Sevilla: Instituto Andaluz de Administración Pública, 2005. p. 23-45.
- TINTÓ, Montserrat. *Administración electrónica y ciberprocedimiento*. Barcelona: Universitat Pompeu Fabra. Observatorio de la Evolución de las instituciones, 2006. 280 p.
- TUBELLA, Imma y VILASECA, Jordi (coords.). *Sociedad del conocimiento. Como cambia el mundo ante nuestros ojos*. Barcelona: Editorial UOC, 2005. 239 p.
- VALERO, Julián. *El régimen jurídico de la e-Administración. El uso de medios informáticos y telemáticos en el procedimiento administrativo común*. Segunda Edición. Granada: Ed. Comares, 2007. 240 p.
- WEBER, Max. *Economía y sociedad*. México DF: Fondo de Cultura Económica, 1944. 386 p.