

# La Ley 11/2007 cinco años después

BALANCE DESDE LA PERSPECTIVA JURÍDICA

POR JULIÁN VALERO TORRIJOS

Recientemente se ha cumplido el quinto aniversario de la entrada en vigor de la Ley 11/2007, de 22 de junio, de Acceso Electrónico de los Ciudadanos a los Servicios Públicos (en adelante LAECSP). La principal virtud del marco normativo que ofrece esta Ley consiste, sin duda, en el indiscutible efecto dinamizador que ha tenido en la modernización tecnológica de las Administraciones Públicas españolas. Ahora bien, la realidad es que, al margen de relevantes excepciones principalmente en los ámbitos estatal y autonómicos, 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.

Precisamente, la modulación del alcance de los derechos de los ciudadanos en sus relaciones con las Administraciones autonómicas y locales en función de las “disponibilidades presupuestarias” se ha terminado por convertir en una fácil excusa para no abordar, de forma decidida, el necesario proceso de modernización tecnológica que demandan las exigencias de eficacia y eficiencia que deben inspirar la actuación de las Administraciones Públicas. Tampoco la reforma operada en el año 2011, a través de la Ley de Economía Sostenible, ha ofrecido mecanismos realmente contundentes desde la perspectiva jurídica, limitándose a exigir que, en aquellos supuestos en que los ciudadanos no puedan ejercer sus derechos por medios electrónicos en la totalidad de los procedimientos y actuaciones, la correspondiente Administración deba 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, debe recordarse que el condicionamiento de la eficacia de los derechos de los ciudadanos a la existencia de disponibilidades presupuestarias no afecta al resto de las previsiones legales, de manera que, a modo de ejemplo y como exigencia de la conclusión anterior, todas las Administraciones con presencia en Internet deberían haber creado su propia sede electrónica —artículo 10 LAECSP— y, sobre todo, tendrían que haber habilitado un registro electrónico propio o conveniado —artículo 24.3 LAECSP— 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 coo-

peración 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. ¿Realmente puede argumentarse que la principal dificultad para la efectividad de las previsiones legales –y, en particular, los derechos de los ciudadanos– radica en la inexistencia de disponibilidades presupuestarias?

### **Barreras no presupuestarias**

Más allá de la referida problemática, la efectiva aplicación de las previsiones de la LAECSP 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, por inercia, 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, 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 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 muchas las Administraciones que no han abordado siquiera el primer paso: la distribución efectiva de certificados entre el personal y las autoridades a su servicio. Asimismo, otro desafío pendiente a este respecto se refiere a la dudosa práctica que todavía siguen ciertos prestadores de servicios de certificación en abierta contradicción con el artículo 21 LAECSP; o, por lo que se refiere al DNI-e, las dificultades derivadas del uso de lectores y de la escasa información proporcionada en muchos casos con ocasión de su expedición, también pueden haber jugado en contra de su uso masivo y generalizado en consonancia con el alto porcentaje de penetración en la población de este instrumento.

Otra barrera para la efectiva modernización de las actuaciones administrativas 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 y la inexistencia de mecanismos que aseguren la efectividad de su mandato tienen buena parte de culpa, si bien es cierto que el problema, en última instancia, radica en la inexistencia de un catálogo actualizado de procedimientos en la mayor parte de las Administraciones Públicas. En definitiva, si no se sabe siquiera cuáles son 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 interadministrativos, debiéndose destacar a este respecto el avance que se ha producido en el ámbito estatal y por parte de algunas Administraciones autonómicas. 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.

Ante esta realidad, el impulso tecnológico y social que actualmente se está viviendo en las relaciones con los poderes públicos ha evidenciado que el modelo de gestión en que se basa la LAECSP se encuentra definitivamente superado. En efecto, el

impulso del denominado Gobierno Abierto (Open Government) exige 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. Se trata de 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 utilización para reforzar el carácter democrático de las Administraciones Públicas. Sin embargo, la regulación de la LAECSP no se plantea la regulación de tales aspectos, hasta el punto de que ni siquiera ha previsto un contenido mínimo para las sedes electrónicas. Será necesario, por tanto, esperar a que se culmine la tramitación parlamentaria del Proyecto de Ley de Transparencia y Buen Gobierno para que, al menos, comiencen a darse pasos en esta dirección desde el punto de vista jurídico ya que, hasta el momento y salvo honrosas excepciones, las actuaciones han sido impulsadas por la buena voluntad y el compromiso a nivel político-administrativo.

### **Nuevos actores**

Junto a este importante desafío, tampoco podemos dejar a un lado las relevantes novedades a que estamos asistiendo en los últimos tiempos al margen de las previsiones de la LAECSP. Así, por una parte, el fenómeno del open data que, más allá de las posibilidades de acceder a la información administrativa 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. O el imparable éxito de las redes sociales como instrumentos para facilitar las relaciones y comunicaciones con los ciudadanos, cuya regulación debería abordarse más allá de las guías institucionales existentes en algunas Administraciones, ya que los problemas jurídicos son ciertamente relevantes —titularidad, responsabilidad, libertad de expresión del personal al servicio de las Administraciones Públicas...— y parece imprescindible reclamar una mayor seguridad jurídica. Finalmente, sin ánimo exhaustivo, habría que destacar la denominada computación en la nube o cloud computing, paradigma destacado de externalización en un contexto de crisis económica como el que vivimos, en relación con el cual, debe prestarse especial atención a las implicaciones que conlleva desde la perspectiva del régimen jurídico aplicable; en particular, por lo que se refiere al potencial acceso a la información por parte de autoridades judiciales y gubernativas de otros Estados, así como a la necesidad de salvaguardar los intereses públicos a través de la adaptación de las correspondientes garantías contractuales, ya que nos encontramos ante una auténtica moda que, al menos en la práctica, no siempre ofrece las oportunas garantías jurídicas.

Así pues, a pesar las referidas dificultades e insuficiencias, la LAECSP ha supuesto un hito decisivo para impulsar la modernización de las Administraciones Públicas en España, de manera que en la actualidad, disponemos de un marco jurídico adecuado para afrontar con suficientes garantías este proceso desde el punto de vista del Derecho. Más aún, la falta de desarrollo de la Administración electrónica 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 nuestras Administraciones Públicas y, de paso, a quienes han venido esforzándose por evitarlo. Dadas las dificultades del actual contexto presupuestario, parece llegado el momento de exigir a nuestros responsables políticos que apuesten decididamente por impulsar el análisis económico serio y riguroso acerca de las ventajas que puede suponer la puesta en práctica las previsiones de la LAECSP, de manera que se evidencie hasta qué punto la modernización e innovación tecnológicas —no el simple paso del soporte papel al digital— servirían para rediseñar nuestra anquilosada y desfasada Administración Pública. ¿Volveremos a tener otra oportunidad como esta? 🍷



Dr. Julián Valero Torrijos  
Universidad de Murcia

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