

Análisis del Impacto de la LAESCP en las diferentes Administraciones públicas

Capítulo I



Índice

Presentación del estudio

1. Alcance y desafíos de la LAECSP

- 1.1. Alcance de los derechos reconocidos a los ciudadanos en la LAECSP
- 1.2. Nuevos retos y desafíos en la relación electrónica con la Administración
- 1.3. Principales ámbitos para la plasmación efectiva de los nuevos derechos.

2. LAECSP: Un nuevo modelo de Administración Pública

- 2.1. Componentes básicos del modelo
- 2.2. El procedimiento administrativo bajo el prisma de la nueva Ley

3. El proceso de consolidación de la Administración electrónica: Principales tendencias.

- 3.1. Casos de Estudio: AGE, CC.AA. y EE.LL.
- 3.2. Conclusiones

4. Posibilidades que ofrecen los estándares y códigos abiertos para el cumplimiento de la Ley

- 4.1 Adecuación Tecnológica del modelo de A.E a la Ley 11/2007
- 4.2 Adecuación de los Canales de Comunicación
- 4.3 Adecuación de los Servicios Públicos Electrónicos
- 4.4 Adecuación de los Servicios Comunes de Tramitación
- 4.5 Adecuación de los Sistemas de Gestión
- 4.6 Adecuación de la Plataforma de Interoperabilidad

5. Guía de Recomendaciones y Buenas Prácticas

- 5.1. Parámetros genéricos para el cumplimiento de la Ley: principales actuaciones e iniciativas a acometer
- 5.2. Recomendaciones y buenas prácticas en cuanto a la incorporación de estándares y paquetes software de código abierto

1. Alcance y desafíos de la LAECSP

1.1. Alcance de los derechos reconocidos a los ciudadanos en la LAECSP

Planteamiento inicial



La Ley 11/2007, de 22 de junio, de Acceso Electrónico de los Ciudadanos a los Servicios Públicos ha supuesto un importante impacto en el derecho positivo español, al configurarse como elemento polarizador de iniciativas, tanto estatales, como autonómicas y locales en el ámbito de la Administración Electrónica.

Este texto legal, unido a los recientes cambios normativos como la Ley 7/2007, de 12 de abril, del Estatuto Básico del Empleado Público y a nivel europeo la DIRECTIVA 2006/123/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de diciembre de 2006, relativa a los servicios en el mercado interior, y el Programa de Acción para la Reducción de las Cargas Administrativas vienen a configurar una nueva administración pública, adaptada a los tiempos y con una clara vocación de servicio al ciudadano.

Aparece así la Ley 11/2007 como un verdadero Código de Derecho Electrónico, situándose dentro del cuerpo de Derecho administrativo como derecho especial, al regular la relación del ciudadano con la Administración sustentada sobre un ámbito tecnológico y cambiante. El texto aúna complejidad y buen hacer constituyéndose en un referente en el Derecho comparado y un Código pormenorizado en la materia de Administración Electrónica.

Dejando de lado interpretaciones teleológicas, en el Título primero, la Ley configura para el administrado toda una serie de derechos en su actuación o relación electrónica con la Administración, lo que viene a suponer un verdadero catálogo o estatuto electrónico del ciudadano, que, preservando las garantías del artículo 35 de la Ley 30/1992, garantice el tratamiento común de los ciudadanos en sus relaciones electrónicas con las Administraciones públicas.

Los derechos enunciados pueden clasificarse de muy diversas maneras en función de que atendamos a su objeto, ámbito, finalidad o incluso a su reconocimiento anterior o carácter novedoso, lo que será objeto de revisión en el presente informe.

El Título I artículo 6 enuncia los derechos de los ciudadanos en el ámbito del procedimiento administrativo electrónico. El apartado 1º del citado precepto legal enuncia, con carácter general, la posibilidad de relacionarse electrónicamente con la Administración al afirmar:



“Se reconoce a los ciudadanos el derecho a relacionarse con las Administraciones Públicas utilizando medios electrónicos para el ejercicio de los derechos previstos en el artículo 35RCL 1992\2512 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, así como para obtener informaciones, realizar consultas y alegaciones, formular solicitudes, manifestar consentimiento, entablar pretensiones, efectuar pagos, realizar transacciones y oponerse a las resoluciones y actos administrativos.”

Este enunciado implica el reconocimiento, a su manera ciertamente redundante, de los derechos ya recogidos en la Ley 30/1992 (LRJPAC). Analizando en contraposición el estatuto del ciudadano reflejado en la LRJPAC y poniéndolo en relación con el fijado en el art. 6 de la LAECSP, podemos señalar, a modo enunciativo, la relación que figura en las siguientes páginas:

Derechos: LRJPAC/LAECSP

Derechos reconocidos en la Ley 30/92 (Art.35)	Derechos reconocidos en la Ley 11/2007 (Art.6)
1. A conocer , en cualquier momento, el estado de la tramitación de los procedimientos en los que tengan la condición de interesados, y obtener copias de documentos contenidos en ellos.	1. Se reconoce a los ciudadanos el derecho a relacionarse con las Administraciones Públicas utilizando medios electrónicos para el ejercicio de los derechos previstos en el artículo 35 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, así como para obtener informaciones, realizar consultas y alegaciones, formular solicitudes, manifestar consentimiento, entablar pretensiones, efectuar pagos, realizar transacciones y oponerse a las resoluciones y actos administrativos.
2. A identificar a las autoridades y al personal al servicio de las Administraciones Públicas bajo cuya responsabilidad se tramitan los procedimientos.	
3. A obtener copia sellada de los documentos que presenten, aportándola junto con los originales, así como a la devolución de éstos, salvo cuando los originales deban obrar en el procedimiento.	2. A elegir , entre aquellos que en cada momento se encuentren disponibles, el canal a través del cual relacionarse por medios electrónicos con las Administraciones Públicas.
4. A utilizar las lenguas oficiales en el territorio de su Comunidad Autónoma, de acuerdo con lo previsto en esta Ley y en el resto del Ordenamiento Jurídico.	
5. A formular alegaciones y a aportar documentos en cualquier fase del procedimiento anterior al trámite de audiencia, que deberán ser tenidos en cuenta por el órgano competente al redactar la propuesta de resolución.	3. A no aportar los datos y documentos que obren en poder de las Administraciones Públicas , las cuales utilizarán medios electrónicos para recabar dicha información siempre que, en el caso de datos de carácter personal, se cuente con el consentimiento de los interesados en los términos establecidos por la Ley Orgánica 15/1999, de Protección de Datos de Carácter Personal, o una norma con rango de Ley así lo determine, salvo que existan restricciones conforme a la normativa de aplicación a los datos y documentos recabados. El citado consentimiento podrá emitirse y recabarse por medios electrónicos.
7. A no presentar documentos no exigidos por las normas aplicables al procedimiento de que se trate, o que ya se encuentren en poder de la Administración actuante.	
8. A obtener información y orientación acerca de los requisitos jurídicos o técnicos que las disposiciones vigentes impongan a los proyectos, actuaciones o solicitudes que se propongan realizar.	
9. Al acceso a los registros y archivos de las Administraciones Públicas en los términos previstos en la Constitución y en ésta u otras Leyes.	4. A la igualdad en el acceso electrónico a los servicios de las Administraciones Públicas.
10. A ser tratados con respeto y deferencia por las autoridades y funcionarios, que habrán de facilitarles el ejercicio de sus derechos y el cumplimiento de sus obligaciones.	5. A conocer por medios electrónicos el estado de tramitación de los procedimientos en los que sean interesados, salvo en los supuestos en que la normativa de aplicación establezca restricciones al acceso a la información sobre aquéllos.

Derechos reconocidos en la Ley 30/92 (Art.35)	Derechos reconocidos en la Ley 11/2007 (Art.6)
11. A exigir las responsabilidades de las Administraciones Públicas y del personal a su servicio, cuando así corresponda legalmente.	6. A obtener copias electrónicas de los documentos electrónicos que formen parte de procedimientos en los que tengan la condición de interesado.
12. Cualesquiera otros que les reconozcan la Constitución y las Leyes.	7. A la conservación en formato electrónico por las Administraciones Públicas de los documentos electrónicos que formen parte de un expediente.
	8. A obtener los medios de identificación electrónica necesarios, pudiendo las personas físicas utilizar en todo caso los sistemas de firma electrónica del Documento Nacional de Identidad para cualquier trámite electrónico con cualquier Administración Pública.
	9. A la utilización de otros sistemas de firma electrónica admitidos en el ámbito de las Administraciones Públicas.
	10. A la garantía de la seguridad y confidencialidad de los datos que figuren en los ficheros, sistemas y aplicaciones de las Administraciones Públicas.
	11. A la calidad de los servicios públicos prestados por medios electrónicos
	12. A elegir las aplicaciones o sistemas para relacionarse con las Administraciones Públicas siempre y cuando utilicen estándares abiertos o, en su caso, aquellos otros que sean de uso generalizado por los ciudadanos.
	13. En los procedimientos relativos al establecimiento de actividades de servicios , los ciudadanos tienen derecho a obtener la siguiente información a través de medios electrónicos: - Los procedimientos y trámites necesarios para acceder a las actividades de servicio y para su ejercicio. - Los datos de las autoridades competentes en las materias relacionadas con las actividades de servicios, así como de las asociaciones y organizaciones profesionales relacionadas con las mismas. - Los medios y condiciones de acceso a los registros y bases de datos públicos relativos a prestadores de actividades de servicios y las vías de recurso en caso de litigio entre cualesquiera autoridades competentes, prestadores y destinatarios.

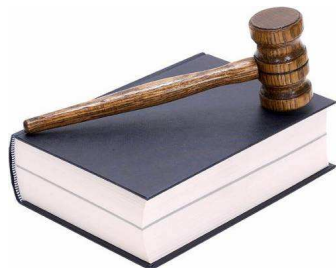
Enunciación de derechos

1. Derechos comunes del procedimiento administrativo

Como ya vimos, el apartado 1º del mencionado artículo 6 establecía el reconocimiento de los derechos fijados en la Ley 30/1992 y su coherencia lógica en la aplicación de los mismos al ámbito del procedimiento administrativo electrónico, lo que supone en la práctica, el respeto y mantenimiento de las garantías jurídicas ya reconocidas para el procedimiento común, aplicadas ahora al ámbito electrónico de conformidad con el principio de legalidad en la integridad de garantías reconocido en el artículo 4 d) de la LAECSP.

2. Derecho: A elegir, entre aquellos que en cada momento se encuentren disponibles, el canal a través del cual relacionarse por medios electrónicos con las Administraciones Públicas

El reconocimiento expreso de la multicanalidad no implica la obligación para las diferentes AAPP de habilitar los canales presencial, telefónico y telemático para todos los servicios que presten, sino el impulso de su implantación efectiva.



El propio reconocimiento del derecho lleva en este caso inmediatamente aneja su limitación, al destacar la libre elección de canal “entre los que se encuentren disponibles”, lo que en la práctica deja en manos de las AAPP la puesta en marcha de esos canales, tanto electrónicos como presenciales y telefónicos.

La LAECSP se erige en este momento como la principal reguladora del derecho electrónico en las AAPP, configurando la relación electrónica del ciudadano con la Administración, pero sin imponer la exigencia concreta de los medios electrónicos susceptibles de poner a disposición del ciudadano.

3. Derecho: A no aportar los datos y documentos que obren en poder de las Administraciones Públicas

Antecedente de este derecho es el recogido en el artículo 35 f) de la LRJPAC, que disponía la posibilidad de no presentar documentos no exigidos por las normas aplicables al procedimiento de que se trate o que ya se encuentren en poder de la Administración.

Este derecho se consigna como uno de los principales impulsos y necesarias soluciones íntimamente relacionado con el principio de interoperabilidad.

Su realización efectiva exigirá a las diferentes AAPP la catalogación de la documentación requerida en los diferentes procedimientos a efectos de evitar reiteraciones y la suscripción de Convenios entre las mismas que, garantizando la interoperabilidad, permitan, previo consentimiento del ciudadano o una vez recogida la previsión expresa en la norma que regule el procedimiento administrativo de que se trate, la no presentación de documentos o aportación de datos para el inicio y resolución del procedimiento cuando estos obren en poder de la Administración.



Encontramos pues en este punto dos elementos clave:

- La **voluntariedad del ciudadano** para la realización del intercambio de datos entre Administraciones Públicas **o, en su caso, su sustitución** por una previsión legal específica.
- La necesaria **colaboración entre Administraciones Públicas** para la plena efectividad de este derecho.

El derecho se encuentra a su vez reflejado a lo largo del articulado, si bien su plasmación posterior adquiere dimensión en el artículo 9 cuando afirma respecto a las transmisiones de datos entre Administraciones Públicas que:

"Para un eficaz ejercicio del derecho reconocido en el apartado 6.2.b), cada Administración deberá facilitar el acceso de las restantes Administraciones Públicas a los datos relativos a los interesados que obren en su poder y se encuentren en soporte electrónico, especificando las condiciones, protocolos y criterios funcionales o técnicos necesarios para acceder a dichos datos con las máximas garantías de seguridad, integridad y disponibilidad, de conformidad con lo dispuesto en la Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, de Protección de Datos de Carácter Personal y su normativa de desarrollo."

La dicción literal del precepto supone la limitación del alcance de esta interoperabilidad o accesibilidad de datos a la necesidad de que estos figuren en formato electrónico. El precepto, al no tener el carácter de básico, obliga fundamentalmente a la AGE a garantizar esta obligación, pero las CCAA y Entidades Locales, teniendo en cuenta la DF 3ª, objeto de análisis posterior, tendrán para la realización de este derecho una exigibilidad difusa, cuya concreción o cumplimiento queda pendiente de la propia disponibilidad presupuestaria y voluntad política, siendo precisa, como apuntamos, su colaboración para la efectividad del derecho.

4. Derecho: A la igualdad en el acceso electrónico a los servicios de las Administraciones Públicas

Al efecto la ley consagra específicamente el derecho a la igualdad en el acceso, entroncando con el artículo 14 de la Constitución y la tendencia normativista de supresión de barreras y conceptual de evitar la brecha digital.

Interpretando extensivamente el mismo podríamos entender el derecho como la garantía de evitar discriminaciones según el canal elegido, el sexo del particular que se relaciona con la Administración, o el grupo o adscripción a que pertenezca.

La configuración del precepto parece ir enfocada a **garantizar la accesibilidad electrónica de diferentes colectivos** y, en todo caso, teniendo presente que la elección de la vía electrónica o presencial no puede suponer menoscabo o merma alguna en los derechos inherentes al procedimiento administrativo, tanto electrónico como tradicional.



Asimismo, el precepto guarda correlación con las medidas de dependencia y accesibilidad de las que podemos citar a modo de ejemplo, y sin ánimo exhaustivo, la Ley 49/2007, de 26 de diciembre, el Real Decreto 1494/2007, de 12 de noviembre, y la Norma UNE 139803:2004, que garantizan la no discriminación en el acceso electrónico a los canales o portales Web.



5.Derecho: A conocer por medios electrónicos el estado de tramitación de los procedimientos

La habilitación de este derecho supone, en su planteamiento inicial uno de los principales retos a asumir por cada Administración en su relación electrónica con el ciudadano. La plasmación del mismo representa el reconocimiento expreso del reiterado “**¿como va lo mío?**” consignado para el procedimiento común en el art. 35 a) de la LRJPAC.

No obstante, pese al carácter categórico con que se enuncia el derecho, al interpretarlo en relación con el resto del articulado y, específicamente, con los artículos dedicados a la gestión electrónica del procedimiento administrativo, podemos distinguir dos formas fundamentales de acceso al expediente:

- Mediante la fijación de hitos de acceso del ciudadano al expediente de manera online, marcando diferentes fases en la tramitación del expediente (procedimientos informatizados).
- O mediante la contestación puntual de estado de tramitación por los empleados públicos (resto de procedimientos).

Así aparece reflejado en el **artículo 37** en sus dos apartados al disponer, respecto a las obligaciones de información la distinción según el **procedimiento este gestionado en su totalidad electrónicamente**, en que se fija la puesta a disposición del interesado de un servicio electrónico de acceso restringido de consulta, **del resto de procedimientos** en que tan sólo será preciso habilitar otros servicios electrónicos de información.



6. Derecho: A obtener copias electrónicas de los documentos electrónicos

Este derecho se encuentra ligado al acceso al expediente electrónico y supone en la práctica la posibilidad de obtener la información sobre los documentos que conforman el expediente, en

los términos previstos en el artículo 30 relativo a las copias electrónicas.

Dichas copias, con independencia del mantenimiento del formato original, tendrán inmediatamente la consideración de copias auténticas.



7. Derecho: A la conservación en formato electrónico por las Administraciones Públicas de los documentos electrónicos que formen parte de un expediente

El derecho aparece configurado como la correlación del sistema de archivos públicos al formato electrónico y supone la traslación del sistema de gestión de archivos públicos al ámbito del procedimiento administrativo electrónico.

A raíz de la progresiva implantación del expediente electrónico se presenta como exigencia para las Administraciones Públicas la conservación del mismo como garantía hacia el ciudadano y preservación de las debidas garantías, evitando pérdidas de información con independencia del soporte utilizado para su almacenamiento.

El planteamiento de este derecho exige:

- La accesibilidad a la información del expediente electrónico.
- La durabilidad de la información y sus soportes.
- El mantenimiento de los sistemas, aplicaciones y bases de datos donde se integra.



8 y 9. Derecho: A obtener los medios de identificación electrónica y a la utilización de otros sistemas de firma electrónica

La tramitación de un procedimiento administrativo requiere, para su correcta instrucción, de la identificación de interesados o afectados por el mismo.

El reconocimiento de medios de identificación electrónica y la utilización de sistemas de firma supone por tanto, más que un derecho, una exigencia de hecho de la tramitación electrónica de expedientes.

En este punto se consigna la aplicabilidad a nivel estatal del eDNI como medio válido de acreditación de las personas físicas en la realización de los diferentes trámites electrónicos, sin perjuicio del reconocimiento de otros sistemas específicos de reconocimiento e identificación aplicables tanto a personas físicas o jurídicas en los términos previstos en la Ley 59/2003, de 19 de diciembre, de Firma electrónica.

De conformidad con los artículos 13 y siguientes de la LAECSP, podemos destacar como características fundamentales del desarrollo de este derecho las siguientes:



- Las AAPP deberán aceptar el eDNI como medio de identificación general así como hacer pública y accesible por medios electrónicos la relación de sistemas de firma electrónica avanzada admitidos.
- Habilitar el uso de otros sistemas de identificación / autenticación.
- Las AAPP deberán disponer de un servicio de gestión de representantes para la habilitación general o específica de personas físicas o jurídicas autorizadas.

10. Derecho: Seguridad y confidencialidad de los datos

La mención expresa de este derecho obedece a la necesidad de superar las tradicionales reticencias a la incorporación de las nuevas tecnologías al quehacer diario de la Administración.

La superación de la tradicional desconfianza exige garantizar y reforzar las posibilidades de las nuevas tecnologías dando una imagen de fiabilidad y transparencia en las comunicaciones con parámetros de seguridad y confidencialidad respecto de los datos tratados e incorporados a ficheros, sistemas y aplicaciones en poder de las Administraciones Públicas.

Asimismo, la confidencialidad se entiende necesariamente ligada al tratamiento de los datos personales y la privacidad de las comunicaciones no específicamente tratados en el presente texto legal.

11. Derecho: Calidad de los servicios públicos

En los últimos tiempos se ha extendido progresivamente una corriente que promueve el concepto de calidad como principio en la prestación de servicios públicos. El reconocimiento de este

derecho, establece exigencias para las Administraciones, que se ven obligadas a prestar, al menos, unos niveles mínimos de calidad en sus servicios, previamente establecidos por los órganos competentes.

Bajo esta premisa, las Administraciones pueden realizar las evaluaciones que estimen oportunas de los niveles de calidad prestados por los diferentes órganos, pudiendo establecerse convocatorias de premios o incentivos a la excelencia y calidad en los servicios públicos con el objetivo de la mejora continua de la calidad en la prestación de los mismos.

12. Derecho: A elegir las aplicaciones o sistemas para relacionarse con las Administraciones Públicas siempre y cuando utilicen estándares abiertos o, en su caso, aquellos otros que sean de uso generalizado por los ciudadanos

La habilitación de este derecho promueve la no discriminación por razón de elección tecnológica en el acceso a los servicios públicos, suponiendo que los ciudadanos pueden elegir, para ello, las aplicaciones o sistemas de estándares abiertos o, en su caso, aquellos de uso generalizado.

Según este precepto, las Administraciones estarán obligadas a no interponer barreras de orden tecnológico, basándose en estándares abiertos o de uso generalizado compatibles con la utilización por parte de los ciudadanos de aplicaciones y sistemas no propietarios.

No obstante, este derecho no supone una obligación taxativa a las Administraciones a utilizar siempre estándares abiertos o software propietario de uso generalizado. En este sentido, deberán ofrecer flexibilidad tecnológica que asegure que el mayor número posible de ciudadanos puedan acceder y relacionarse con ellas, asumiendo los posibles costes que esto conlleve.



13. Derecho: A obtener información en los procedimientos relativos al establecimiento de actividades de servicios

Con el reconocimiento expreso de este derecho se entiende parcialmente transpuesta la Directiva de Servicios de Mercado interior anteriormente enunciada. En este punto, se pretende coadyuvar en el objetivo de garantizar el libre acceso y ejercicio de todas las actividades de servicio, a través de los principios de libertad de establecimiento y libertad de prestación de servicios.

Al efecto, la propia Ley señala en su exposición de motivos que “Por ello, y dada la analogía de esta finalidad con el objetivo de esta Ley, se realiza en la misma una referencia expresa a la información y trámites relacionados con las actividades de servicios, de forma que los artículos 6LCEur 2006\3520, 7LCEur 2006\3520 y 8LCEur 2006\3520 de la Directiva pueden considerarse transpuestos” por esta Ley.

Se pretende por tanto, con el reconocimiento expreso del artículo 6.3, facilitar por medios electrónicos el acceso a los trámites relacionados con las actividades de servicios y a la información de interés tanto para los prestadores como para los destinatarios de los mismos.



1.2. Nuevos retos y desafíos en la relación electrónica con la Administración.

Los derechos reconocidos en la Ley se encuentran íntimamente ligados a obligaciones correlativas para su garantía, dentro del concepto de Administración Pública como sujeto prestador de servicios cuya acción aparece encaminada a la satisfacción de necesidades del administrado.

La asunción de estas obligaciones supone no pocas dificultades y desafíos para las diferentes Administraciones Públicas, ya que, dependiendo del grado de avance en la materia, mayores serán las exigencias y esfuerzos orientados al cumplimiento de las obligaciones.

Así, a modo de ejemplo, la garantía de estos derechos supone en primer lugar la habilitación de los canales necesarios para su ejercicio. De este modo, que el ciudadano pueda presentar cualquier documento dentro del procedimiento administrativo implica necesariamente la habilitación del canal telemático para presentar esos documentos y a su vez la constancia y fehaciencia tanto de la presentación como del contenido de lo presentado.

La incorporación de las nuevas tecnologías presenta los siguientes desafíos:

- **Formativos:** ante la resistencia al cambio y desconfianza del personal de las AAPP en las nuevas tecnologías, será preciso habilitar canales de información y formación adecuados que permitan la gestión del cambio y la progresividad en el vencimiento de reticencias.
- **Económicos y Técnicos:** complejidad y elevados costes de los desarrollos de los diferentes servicios, lo que se

contrapone directamente con una, en ocasiones, reducida disponibilidad presupuestaria e implica no pocos obstáculos para la ejecución de las obligaciones prescritas en un plazo temporal limitado.

Es en este punto donde la LAECSP, en un intento por maximizar la consecución de objetivos, introduce como principio el **uso de estándares abiertos** como vía alternativa para conciliar múltiples obligaciones con disponibilidades presupuestarias limitadas.

La Ley no permanece ajena a estas dificultades y así, respecto a la obligatoriedad de hacer efectivos dichos derechos por las AAPP es preciso traer a colación la **Disposición Final 3ª**, que viene a fijar diferentes grados de exigibilidad en función de la AAPP de que se trate:

"1. Desde la fecha de entrada en vigor de la presente Ley, los derechos reconocidos en el artículo 6 RCL 2007\1222 de la presente Ley podrán ser ejercidos en relación con los procedimientos y actuaciones adaptados a lo dispuesto en la misma, sin perjuicio de lo señalado en los siguientes apartados. A estos efectos, cada Administración Pública hará pública y mantendrá actualizada la relación de dichos procedimientos y actuaciones.

2. En el ámbito de la Administración General del Estado y los organismos públicos vinculados o dependientes de ésta, los derechos reconocidos en el artículo 6 de la presente Ley podrán ser ejercidos en relación con la totalidad de los procedimientos y actuaciones de su competencia a partir del 31 de diciembre de 2009. A tal fin, el Consejo de Ministros establecerá y hará público un calendario de adaptación gradual de aquellos procedimientos y actuaciones que lo requieran.

3. En el ámbito de las Comunidades Autónomas, los derechos reconocidos en el artículo 6 de la presente Ley podrán ser ejercidos en relación con la totalidad de los procedimientos y actuaciones de su competencia a partir del 31 de diciembre de 2009 siempre que lo permitan sus disponibilidades presupuestarias.

4. En el ámbito de las Entidades que integran la Administración Local, los derechos reconocidos en el artículo 6 de la presente Ley podrán ser ejercidos en relación con la totalidad de los procedimientos y actuaciones de su competencia a partir del 31 de diciembre de 2009 siempre que lo permitan sus disponibilidades presupuestarias. A estos efectos las Diputaciones Provinciales, o en su caso los Cabildos y Consejos Insulares u otros organismos supramunicipales, podrán prestar los servicios precisos para garantizar tal efectividad en el ámbito de los municipios que no dispongan de los medios técnicos y organizativos necesarios para prestarlos."...

La LAECSP entró en vigor el 24 de junio de 2007, si bien, la afirmación inicial de la disposición queda "minorada" al incluir la limitación de exigibilidad respecto de "*los procedimientos y actuaciones adaptados a lo dispuesto en la misma*", de modo que la entrada en vigor de las obligaciones exigibles queda demorada a la disponibilidad de los diferentes procedimientos o servicios de modo telemático.

No obstante, analizando las obligaciones derivadas para cada una de las AAPP en particular, conviene señalar, que la Administración General del Estado deberá cumplir los hitos marcados en la Ley y garantizar el pleno ejercicio de estos derechos de manera integral a partir del 31 de diciembre de 2009.

Cuestión distinta es la exigibilidad para las CCAA y los Entes Locales en que para el cumplimiento de los hitos marcados pueden englobarse en una exigibilidad laxa, al incluir la excepción o remisión a las disponibilidades presupuestarias, lo que precisará de una firme voluntad política para impulsar su cumplimiento y una más que posible exigencia social.

La alternativa ante las dificultades económicas que se presentan a las diferentes Administraciones Públicas es si la apuesta por el código libre puede constituirse como una alternativa interesante en términos tecnológicos y de rentabilidad para cumplir con las exigencias de la Ley 11/2007 en el escenario económico de recesión y recorte presupuestario.

La respuesta a estas cuestiones es compleja, pero resulta evidente que el uso de software libre y el ahorro operativo de no incurrir en costes de licencias puede ser una de las claves estratégicas a seguir, si bien garantizando la coexistencia de soluciones libres y propietarias hasta una hipotética migración de los activos tecnológicos amortizados a soluciones de código libre.

En este escenario, la implantación de software de fuentes abiertas en la Administración Pública favorece la óptima gestión y redunda, por tanto, en un mejor servicio al ciudadano.

Los principales puntos a destacar en este ámbito son los siguientes:

- **El software libre fomenta la independencia respecto a los proveedores, tecnologías y soportes**, evitando condicionar a las Administraciones a entronos tecnológicos concretos ni proveedores ni fabricantes de software.



Los estándares y normativas abiertas que sustentan este tipo de software permiten priorizar la elección de una solución determinada en función del grado de satisfacción de la relación “coste-prestaciones” que ofrece.

Asimismo, el soporte técnico, mantenimiento y la actualización de las herramientas y aplicaciones basadas en estándares abiertos deja de depender de forma directa de un proveedor específico para asignarse en cada ocasión a la opción más ventajosa.

- **Reducción de costes sin condicionar el grado de eficiencia del software.**



La reducción de los costes viene fundamentalmente motivada por el ahorro en el pago de licencias por utilización que conllevan este tipo de sistemas así como por economías de escala a medida que se incrementa el número de usuarios de este software.

El abaratamiento en costes gracias a la reutilización de tecnologías y economías de escala fomenta mayor difusión de la tecnología hacia ciudadanos y Administraciones, consolidándose así el entorno tecnológico y favoreciendo las ventajas derivadas de la utilización de estándares abiertos.

Además, atendiendo a la nueva legislación en Administración electrónica (LAECSP), el intercambio y transferencia de tecnologías y aplicaciones desarrolladas bajo este soporte entre diferentes Administraciones no conlleva contraprestación ni necesidad de convenio alguno, facilitando y abaratando en gran medida este tipo de transacciones.

- **Reaprovechamiento de la información entre las distintas Comunidades.**

A medida que el software libre se impone como una herramienta global, los usuarios pueden compartir programas, reutilizar la información existente e intercambiar experiencias, facilitando la cooperación entre los diversos agentes implicados.

Cabe resaltar el hecho de que las plataformas, medios y conocimientos necesarios para la implantación de software de fuentes abiertas resultan asequibles para las diferentes organizaciones, con independencia del grado de desarrollo tecnológico que éstas posean.

- **Reutilización, flexibilidad y adaptación.**



Es notable la posibilidad de reutilización que el software de fuentes abiertas permite, siendo esta una de sus más relevantes ventajas, y que confiere a las aplicaciones sobre este tipo de código un alto nivel de adaptación del software a las necesidades concretas de las diferentes Administraciones Públicas a la hora de desarrollar una nueva solución, pudiendo aprovechar gran parte de trabajo ya existente.

- **Participación de los diferentes agentes implicados.**

La implicación de los participantes en el desarrollo de software de estándares abiertos favorece la actualización y evolución continua de la información y aplicaciones, así como la ágil reparación de posibles eventualidades que puedan surgir.

La colaboración e intercambio posibilita la creación de un marco tecnológico innovador y crea una red de difusión del conocimiento que beneficia a todos los usuarios.

- **Repercusión del estándar en términos de solución eficiente**

Con la finalidad de promover la eficiencia en la actuación administrativa, se enfatiza la necesidad de fomentar el uso de estándares abiertos que permitan simplificar, racionalizar y facilitar la gestión de la Administración y permitan ofrecer al ciudadano un servicio más competitivo y eficaz.

Asimismo, como variable reseñable en este punto, dirigido a dar facilidades en la adaptación a la Ley de las diferentes Administraciones, aparece en el artículo 45 y 46 de la LAECSP la posibilidad de **reutilización de aplicaciones y transferencia de tecnologías**, lo que en la práctica puede permitir a las diferentes Administraciones Públicas, mediante la efectiva cooperación, una reducción ostensible de costes y tiempo de desarrollo, con garantía de interoperabilidad y sin necesidad de mediar un convenio entre las mismas.



1.3. Principales ámbitos para la plasmación efectiva de los nuevos derechos.

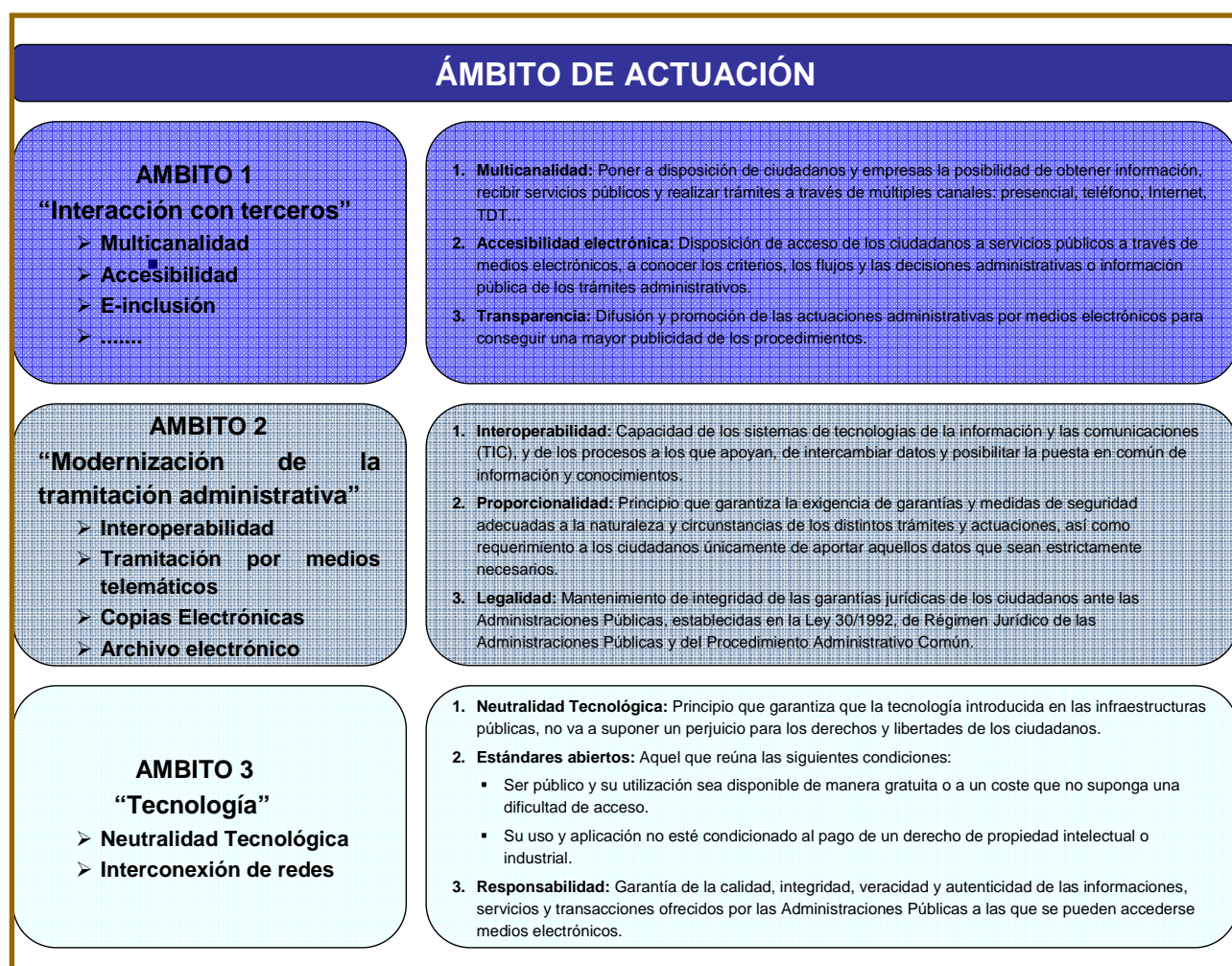
Si bien, como hemos visto anteriormente, la LAECSP viene a reconocer y reiterar en el ámbito del procedimiento administrativo electrónico las mismas garantías ya recogidas en la Ley 30/1992, es en este punto donde nos corresponde reflexionar sobre el impacto que el reconocimiento y “transposición” de los mismos puede implicar para las diferentes Administraciones Públicas en materia de sistemas de información y en el quehacer organizativo de las mismas.

En este escenario, debe repararse en el hecho de que los nuevos derechos de acceso electrónico reconocidos a los ciudadanos en la

LAECSP, además de establecer una serie de obligaciones para las Administraciones Públicas, están íntimamente ligados a unos conceptos relacionados con la Administración Electrónica y, al mismo tiempo, identifican implícitamente una serie de ámbitos de actuación que ya se venían proclamando, de manera más difusa, en anteriores normas.

Previo al análisis de los ámbitos de actuación proclamados por la LAECSP, conviene destacar que dichos ámbitos van a suponer la constitución de unos ejes básicos para la modernización de las infraestructuras y servicios de las distintas Administraciones Públicas, de manera que presenten los niveles de excelencia y calidad en la prestación de servicios a los ciudadanos que éstos demandan de aquéllas.

Para adquirir una imagen global de estos ámbitos, es de utilidad el siguiente cuadro resumen que será desarrollado en posteriores páginas.



Ámbito 1: Interacción con terceros



Durante los últimos tiempos, y gracias a la rápida evolución y despliegue de las nuevas tecnologías en hogares y empresas, se han hecho patentes nuevas necesidades en el ámbito de la relación de los ciudadanos o administrados con las Administraciones Públicas. Buena parte de estas necesidades surgen a raíz de la necesidad de éstos de interactuar con aquéllas, y del requerimiento, para el acceso y la prestación de los servicios públicos, de nuevas alternativas o medios que se encuentren a la altura de las nuevas tecnologías disponibles hoy en día.

Así, del articulado de la LAECSP deriva, en primer lugar, la necesidad de las Administraciones Públicas de adoptar **estrategias para la diversificación de canales** con el fin de establecer **modelos multicanales de atención al ciudadano** para la prestación de sus servicios, de manera que se facilite el acceso y relación con las Administraciones y se garantice la puesta a disposición de ciudadanos y empresas de la posibilidad de obtener servicios y realizar gestiones y trámites de forma homogénea sin importar el medio o canal a través del que se acceda a los mismos ni las circunstancias en que se acceda.

La multicanalidad se articula, en gran medida, a través del ejercicio efectivo de los nuevos derechos reconocidos a los ciudadanos. De esta manera, a la citada necesidad de incorporar nuevos medios o canales de acceso a los servicios públicos, se añade la complejidad de atender, de manera especial, el cumplimiento de la garantía de que todos los ciudadanos puedan acceder a través de medios electrónicos en igualdad de condiciones, con especial interés a las personas mayores o con algún tipo de discapacidad.

El cumplimiento de los correspondientes **niveles de accesibilidad** de los canales de acceso por medios electrónicos viene refrendado mediante pautas (WAI) y normas de accesibilidad para las sedes electrónicas, sitios Web públicos y sus contenidos, así como por auditorías y certificaciones acompañadas de acreditaciones para el reconocimiento del cumplimiento de las mismas.

Asimismo, adquiere importancia la **disponibilidad total** de los servicios públicos, garantizando el acceso a los mismos por medios electrónicos sin importar la hora ni el lugar en que se realice, siendo conocida esta característica como servicios 24x7, es decir, las 24 horas del día todos los días de la semana.

De la misma manera, en aras de contemplar nuevos medios o canales de acceso electrónico a los servicios públicos será de gran relevancia tener en cuenta conceptos como la **identificación y**

autenticación electrónica de ciudadanos, la utilización de **registros electrónicos** de documentos y la posibilidad de realizar **comunicaciones y notificaciones telemáticas** de los expedientes en que se encuentren como interesados.

Ámbito 2: Modernización de la tramitación administrativa



De otra parte, la LAECSP pone de manifiesto la necesidad de rediseñar, simplificar y automatizar la tramitación de expedientes como pretensión para la **simplificación administrativa**, de la que se derivan determinadas exigencias en la gestión de los procedimientos administrativos y servicios públicos con el fin de buscar la supresión o reducción, normalización y homogeneización de la documentación requerida, la reducción de manera sustancial de los tiempos y plazos vinculados logrando una mayor eficacia y eficiencia en la actividad administrativa, y la transparencia en los trámites y procedimientos que se lleven a cabo por las distintas Administraciones.

Además, en los últimos años se ha extendido el convencimiento de que el despliegue de la Administración electrónica debe ir necesariamente ligado a la interrelación y cooperación entre Administraciones Públicas e interconexión de sus sistemas de información para la compartición e intercambio de información. Con los avances en la utilización de medios electrónicos por las Administraciones Públicas se ha incrementado la posibilidad de relación entre los sistemas de información de éstas, lo que redundará en claros beneficios como la posibilidad de aplicar políticas públicas globales de manera más rápida y eficaz, desarrollar servicios de Administración electrónica de valor añadido, reducir costes y cargas administrativas y disminuir las barreras para el buen funcionamiento del mercado interior.

Por todo ello, las Administraciones Públicas deberán hacer frente, al establecerse la relación entre ellas como motor para facilitar el desarrollo de los derechos electrónicos de los ciudadanos, a la **cooperación o interoperabilidad**, entendida, según define la Decisión 2004/387/CE [IDABC: 2004], como la capacidad de los sistemas de información, y de los procesos empresariales que los soportan, de compartir e intercambiar datos y posibilitar la puesta en común y utilización de información y conocimientos entre las distintas Administraciones.

Para lograr estos objetivos, se debe actuar en las diferentes dimensiones que caracterizan al concepto de interoperabilidad:

- **Organizativa:** modelización y coordinación de procedimientos administrativos y de las bases de información de forma colaborativa entre las distintas Administraciones que desean realizar la compartición o intercambio de información.
- **Semántica:** aplicación de normas y criterios de intercambio y contenido de información intercambiada de forma que se asegure la consistencia y el entendimiento en el intercambio de datos por los diferentes sistemas de información, aunque no hubieran sido desarrollados con este objetivo.
- **Técnica:** utilización de sistemas, tecnologías, aplicaciones, estándares, mecanismos de transferencia y protocolos de comunicaciones para el intercambio de datos que aseguren confidencialidad y seguridad en los datos e información intercambiados.

Ámbito 3: Tecnología



Es evidente entender que para el efectivo desarrollo de servicios electrónicos y el avance de la interoperabilidad entre Administraciones Públicas se hace necesario que éstas se doten de las adecuadas infraestructuras y tecnologías que presten las comunicaciones y el soporte necesario y permitan el fomento de la reutilización de aplicaciones y transferencia de tecnologías entre las distintas Administraciones.

En este contexto, la evolución de las nuevas tecnologías de la información y las comunicaciones, partiendo de experiencias previas en el plano nacional como la red SARA, introduce la necesidad de que las Administraciones Públicas españolas suscriban convenios para la **interconexión de sus redes de comunicaciones** con el fin de integrar una red global de comunicaciones a nivel nacional que permita el desarrollo de servicios electrónicos y la interoperabilidad y cooperación entre Administraciones, tanto locales y autonómicas como estatales y europeas.

Asimismo, en este ámbito, las Administraciones Públicas deberán apostar de manera decidida por el desarrollo de aplicaciones y recursos tecnológicos promoviendo la utilización de **software libre** y de **fuentes y estándares abiertos** como medidas para fomentar una actitud de **neutralidad tecnológica**, garantizando que las tecnologías introducidas en las infraestructuras públicas no supongan ningún perjuicio para los derechos y libertades de los ciudadanos, y facilitando el intercambio de experiencias y la reutilización de aplicaciones y sistemas y la transferencia de

tecnologías entre Administraciones Públicas como iniciativas ventajosas para la reducción de costes, aprovechamiento de experiencias adquiridas por otras administraciones y agilizar la compartición de tecnologías, sistemas y aplicaciones basados en los mismos estándares.

About Deloitte

Deloitte provides audit, tax, consulting, and financial advisory services to public and private clients spanning multiple industries. With a globally connected network of member firms in 140 countries, Deloitte brings world class capabilities and deep local expertise to help clients succeed wherever they operate.

Deloitte's 150,000 professionals are committed to becoming the standard of excellence. Deloitte's professionals are unified by a collaborative culture that fosters integrity, outstanding value to markets and clients, commitment to each other, and strength from diversity. They enjoy an environment of continuous learning, challenging experiences, and enriching career opportunities. Deloitte's professionals are dedicated to strengthening corporate responsibility, building public trust, and making a positive impact in their communities.

Deloitte refers to one or more of Deloitte Touche Tohmatsu, a Swiss Verein, and its network of member firms, each of which is a legally separate and independent entity. Please see www.deloitte.com/about for a detailed description of the legal structure of Deloitte Touche Tohmatsu and its Member Firms.