

LA REGULACIÓ DE L'ADMINISTRACIÓ ELECTRÒNICA I ELS SEUS PRINCIPIS RECTORS*

Irene Araguàs Galcerà**

Resum

Actualment, ens trobem immersos en un procés de globalització i tecnificació a què les administracions públiques, com a part integrant de la societat, no poden romandre alienes. Totes les administracions, en els seus diferents nivells i àmbits d'actuació, han introduït les noves tecnologies de la informació i la comunicació en la seva activitat, i això ha posat en marxa un procés de transformació de caràcter cultural, organitzatiu i jurídic que ha fructificat en un nou model de gestió de l'activitat pública conegut amb el nom d'*administració electrònica*.

L'ús de les noves tecnologies i la transició d'una administració *en paper* a una administració electrònica han comportat una sèrie de reformes del nostre ordenament jurídic: noves normes i la reforma d'altres de ja existents que regulen els aspectes tècnics derivats de la utilització de les noves tecnologies per part de l'Administració, així com els drets i les garanties dels quals estan revestits els ciutadans quan es relacionen amb l'Administració per mitjans telemàtics. Amb aquest teló de fons, podem definir una llista de principis que han de regir l'actuació de l'administració electrònica i en la qual s'erigeixen com a protagonistes els qui persegueixen garantir la igualtat i la no-discriminació dels ciutadans, i combatre la denominada *bretxa digital*.

THE REGULATION OF THE ELECTRONIC ADMINISTRATION AND ITS GUIDING PRINCIPLES

Abstract

We are currently immersed in a process of globalization, with an increasing use of technology. Public authorities, as an integral part of society, cannot remain indifferent to this process. All public authorities, at their varying levels and spheres of action, have incorporated the new information and communication technologies, launching a process of cultural, organizational and legal transformation that has come to fruition in a new model for managing public sector activities known as "electronic administration."

The use of new technologies and the transition from a "paper" government to an electronic government has entailed a series of reforms of our legal system: new regulations, the reform of existing regulations governing the technical aspects derived from the use of new technologies by government authorities, and the rights and guarantees that inure to citizens when they contact government authorities telematically. With this background, we can define a cast of principles governing the behavior of an electronic administration. The leading roles will fall to those principles that aim to guarantee equality while prohibiting discrimination against the citizenry, thereby combating what has come to be known as the "digital divide."

* **Nota:** aquesta versió és una traducció de l'article original en castellà.

** Irene Araguàs Galcerà, becària d'investigació, Universitat de Barcelona.

Article rebut el 19.03.2012. Avaluació cega: 10.04.2012 i 01.05.2012. Data d'acceptació de la versió final: 21.09.2012.

Citació recomanada: ARAGUÀS GALCERÀ, Irene. «La regulació de l'administració electrònica i els seus principis rectors», *Revista catalana de dret públic*. Núm. 45, 2012, p.215-237.

Sumari

1. Plantejament

2. La regulació de l'administració electrònica

2.1. Les iniciatives europees

2.2. La regulació a escala estatal

2.3. La regulació a escala autonòmica

2.3.1. Especial referència al cas de Catalunya

3. Els principis rectors de l'administració electrònica

3.1. Principis d'actuació tradicionals de les administracions públiques

3.2. Principis nascuts com a resultat de la implantació de l'administració electrònica

3.3. Referència especial als principis que incideixen en la relació entre l'Administració i els ciutadans. El concepte de *bretxa digital*

4. Conclusions

1. Plantejament

La societat de la informació, en general, i l'administració electrònica, en particular, representen un nou context social i jurídic que acapara l'atenció dels nostres juristes.¹ I és que les noves situacions nascudes arran de l'administració electrònica requereixen un marc normatiu que els empari i uns principis que serveixin de guia a l'Administració quan aquesta faci ús de les tecnologies de la informació i la comunicació (TIC).

És per això que en els últims anys s'ha posat en marxa un procés d'adaptació del nostre marc legal a aquests fenòmens: s'han dictat noves normes, genuïnes de l'administració electrònica, i també se n'han adaptat d'altres de ja existents. Aquest procés, al seu torn, ha donat lloc a una llista de principis rectors de l'administració electrònica, alguns de nou encuny, i d'altres que representen una reformulació de principis tradicionals de l'activitat administrativa.

2. La regulació de l'administració electrònica

En nom de la implantació de l'administració electrònica s'han dut a terme una sèrie de modificacions de l'ordenament jurídic que han afectat tant el dret públic com el dret privat,² encara que podem afirmar que la seva incidència ha estat més alta en l'àmbit del dret administratiu i del dret financer i tributari, branques del dret que exerceixen un paper clau en l'actual marc normatiu de l'administració electrònica.

Quant al dret financer i tributari, aquesta ha estat la branca del dret que realment ha obert la porta a l'administració electrònica a Espanya,³ tant a través de normes reglamentàries —com el Reglament general de recaptació aprovat pel Reial decret 1648/1990, de 20 de desembre, que va modificar el Reial decret 111/2000, de 28 de gener, en relació amb els ingressos corresponents a declaracions presentades per via

¹ En aquest sentit, la literatura jurídica sobre la matèria és abundant. Així, entre d'altres, i en relació amb l'administració electrònica amb caràcter general, podem fer referència a les obres següents: GÓMEZ-POMAR RODRÍGUEZ, J.; LÓPEZ ARANDA, M. (coord.). *Administración electrónica: El modelo español*. Madrid: Euroeditions Editorial, 2011; PIÑAR MAÑAS, J. L. (dir.). *Administración electrónica y ciudadanos*. Navarra: Thomson Reuters Aranzadi, 2011; BARRIUSO RUIZ, C. *Administración electrónica*. Madrid: Dykinson, 2007; BOCANEGRA REQUENA, J. M.; BOCANEGRA GIL, B. *La administración electrónica en España: Implantación y régimen jurídico*. Barcelona: Atelier, 2011; CERRILLO MARTÍNEZ, A. *e-Administración*. Barcelona: Universitat Oberta de Catalunya, 2008; FABRA VALLS, M.; BLASCO DÍAZ, J. L. (ed.). *La Administración electrónica en España: Experiencias y perspectivas de futuro*. València: Publicacions Universitat Jaume I, 2007; GALVÁN RUÍZ, J.; GARCÍA LÓPEZ, P. *La Administración electrónica en España*. Barcelona: Ariel, 2007; PINTO MOLINA, M.; GÓMEZ CAMARERO, C. *La ciberadministración española en la sociedad de la información: retos y perspectivas*. Gijón: Trea, 2004, i VALERO TORRIJOS, J. *El régimen jurídico de la e-Administración. El uso de medios informáticos y telemáticos en el procedimiento administrativo común*. 2a ed. Granada: Comares, 2007.

² Per exemple, en l'àmbit penal, ha estat necessari introduir en el Codi penal nous tipus associats als delictes informàtics o comesos a través de mitjans informàtics (art. 48.3, 197.2 i 5, 248.2 i 264 CP).

Quant al dret civil i mercantil, les noves tecnologies han comportat una afectació i redefinició de la propietat intel·lectual, i també l'aparició de drets de propietat informàtica. Així mateix, en el nou context social, gran part de les transaccions econòmiques es realitzen a través d'internet o d'altres mitjans telemàtics, la qual cosa ha requerit una nova regulació tant pel que fa als consumidors com pel que fa a la normativa reguladora del mercat de valors.

Finalment, en relació amb el dret laboral, el canvi més rellevant el trobem en l'àmbit de la Seguretat Social, l'organització de la qual actualment és impensable sense les bases de dades i els sistemes electrònics brindats per l'administració electrònica.

³ BOCANEGRA REQUENA, J. M.; BOCANEGRA GIL, B. *La administración electrónica en España...*, op. cit., p. 27 i seg.

telemàtica— com mitjançant normes legals —entre les quals destaca la Llei 58/2003, de 17 de desembre, general tributària (LGT)⁴ i la consegüent modificació de les lleis especials dedicades a cada impost.

En aquest àmbit, resulta especialment rellevant la regulació de les notificacions tributàries per mitjans electrònics,⁵ concebudes com una de les manifestacions més importants de l'administració electrònica⁶ i que últimament han despertat més polèmica, com a conseqüència de l'establiment del primer supòsit de notificacions i comunicacions administratives obligatòries per mitjans telemàtics, introduït pel Reial decret 1363/2010, de 29 d'octubre, que va entrar en vigor l'1 de gener de 2011. Encara que la legalitat d'aquest Reial decret ha estat avalada pel Tribunal Suprem,⁷ en la nostra opinió, en determinats supòsits, les seves previsions poden entrar en contradicció amb alguns dels principis que regeixen l'administració electrònica (que analitzarem posteriorment), així com amb determinats principis constitucionals, com ara el principi d'igualtat.⁸

En relació amb el dret administratiu, hem d'acudir a aquesta branca del nostre ordenament per trobar el nucli dur de la regulació de l'administració electrònica, tenint en compte, a més, que es tracta d'un àmbit que ha sofert, si no una alteració, sí una reformulació de moltes de les bases sobre les quals s'assentava, un àmbit en què s'han produït un conjunt de modificacions que s'han projectat tant en el pla intern com en l'extern de l'activitat administrativa. Així les coses, els canvis normatius que, amb motiu de la implantació de l'administració electrònica, s'estan produint en el dret administratiu es dirigeixen, d'una banda, a promoure la utilització de les TIC en les actuacions i relacions jurídiques de l'Administració i, de l'altra, a garantir la legalitat i la seguretat jurídica de les relacions jurídiques que es desenvolupen mitjançant l'ús d'aquestes tecnologies.⁹

⁴ L'article 96 de la LGT disposa:

«1. L'Administració tributària ha de promoure la utilització de les tècniques i els mitjans electrònics, informàtics i telemàtics necessaris per al desenvolupament de la seva activitat i l'exercici de les seves competències, amb les limitacions que la Constitució i les lleis estableixin.

2. Quan sigui compatible amb els mitjans tècnics de què disposi l'Administració tributària, els ciutadans s'hi poden relacionar per exercir els seus drets i complir les seves obligacions a través de tècniques i mitjans electrònics, informàtics o telemàtics amb les garanties i els requisits previstos en cada procediment. [...]»

⁵ Sobre la matèria, resulta de màxim interès l'exposició de REGO BLANCO, D. «Registros, comunicaciones y notificaciones electrónicas». A: GAMERO CASADO, E.; VALERO TORRIJOS, J. (coord.). *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: Thomson Reuters Aranzadi, 2009, p. 395 i seg.

⁶ Així s'afirma en la introducció de l'Ordre del Ministre de la Presidència 878/2010, de 5 d'abril, per la qual s'estableix el règim del sistema d'adreça electrònica habilitada previst a l'article 38.2 del Reial decret 1671/2009, de 6 de novembre.

⁷ Davant del recurs interposat contra la totalitat del Reial decret per l'Associació Espanyola d'Assessors Fiscals i Gestors Tributaris (ASEFIGET), el Tribunal Suprem, en la seva Sentència de 22 de febrer de 2012 (Ar. 4897, ponent: Manuel Vicente Garzón Herrero), ha avalat la legalitat del Reial decret i ha determinat que l'article 27.6 de la Llei 11/2007, de 22 de juny, d'accés electrònic dels ciutadans als serveis públics (LAE) li dóna cobertura normativa i que, encara que no conté els criteris que preveu la LAE per imposar l'ús de mitjans electrònics, aquests queden garantits per l'àmbit subjectiu del Reial decret.

⁸ En aquest sentit s'ha pronunciat el Dr. L. M. ALONSO GONZÁLEZ en el dictamen sobre les notificacions electròniques obligatòries, emès a sol·licitud de l'Associació Espanyola d'Assessors Fiscals, l'Il·lustre Col·legi d'Advocats de Barcelona, el Col·legi d'Economistes de Catalunya, l'Il·lustre Col·legi Oficial de Gestors Administratius de Catalunya i l'Il·lustre Col·legi de Titulats Mercantils i Empresariais de Barcelona.

⁹ GÓMEZ PUENTE, M. «El impulso de la Sociedad de la Información. La Administración Electrónica en el marco europeo y estatal». A: PIÑAR MAÑAS, J. L. (dir.). *Administración electrónica...*, op. cit.

2.1. Les iniciatives europees

Abans d'entrar a analitzar la regulació estatal i autonòmica relativa a l'administració electrònica, resulta obligat fer una breu referència a algunes de les iniciatives i plans que, en aquesta matèria, s'han desenvolupat en l'àmbit de la Unió Europea, ja que les estratègies comunitàries han marcat el compàs de la regulació normativa de l'administració electrònica a Espanya.¹⁰

Tal com es va fer constar a l'informe Bangemann, a escala comunitària, la implantació de l'administració electrònica s'ha vist com un pas necessari per avançar en el marc de la societat de la informació. En aquest sentit, a partir de mitjan anys noranta es van començar a dictar una sèrie de decisions del Consell que instaven els estats a millorar els sistemes de comunicació i intercanvi de dades entre administracions.¹¹

Les iniciatives relacionades amb el desenvolupament de la societat de la informació amb caràcter general van començar a prendre una forma més concreta amb l'Estratègia de Lisboa, sorgida del Consell Europeu de Lisboa celebrat el 23 i 24 de març de 2000. Aquesta estratègia contenia un pla global amb què es perseguia, entre altres finalitats, implicar les administracions públiques en el desenvolupament de la societat de la informació.

D'aquesta manera, en el marc de l'Estratègia de Lisboa, es va elaborar i aprovar el Pla d'acció eEurope 2002, el primer pla europeu per al desenvolupament de les noves tecnologies de la informació. L'actuació d'aquest pla s'estructura en deu àrees prioritàries, l'última de les quals és la consecució d'una administració pública en línia. Així, a l'efecte de la implantació de l'administració electrònica, aquest primer Pla d'acció eEurope contenia importants previsions, com ara realitzar en línia tots els principals tràmits de la Comissió, fomentar l'ús de la signatura electrònica i de programes de font oberta al sector públic, fer accessible en línia tota la informació pública essencial, garantir un accés electrònic generalitzat als principals serveis públics de caràcter bàsic o primari, etc.

Aquestes previsions van trobar continuïtat en el Pla d'acció eEurope 2005 que, en relació amb l'administració electrònica, fixava, entre altres objectius, que els estats efectuessin per mitjans electrònics una part significativa de la contractació, la implantació de serveis electrònics de promoció i informació de la cultura i el turisme europeus, etc.

Després d'aquests dos plans, l'execució dels quals va ser desigual, tant en relació amb l'estat membre de què es tractés com amb cada objectiu, en la Cimera de Manchester de novembre de 2005 es va aprovar el denominat Pla d'acció sobre administració electrònica i2010, amb el qual es pretén accelerar la instauració de l'administració electrònica. Els objectius de la Comissió concretats en aquest pla són els següents:¹²

¹⁰ Sobre les iniciatives europees relatives a la implantació de la societat de la informació i l'administració electrònica vegeu GÓMEZ PUENTE, M. «El impulso...», *op. cit.*, p. 59 i seg.

¹¹ A tall d'exemple, podem citar la Decisió 95/468/CE del Consell, de 6 de novembre de 1995, sobre la contribució comunitària a l'intercanvi telemàtic de dades entre les administracions en la Comunitat; i la Decisió 1720/1999/CE del Parlament Europeu i del Consell, de 12 de juliol, per la qual s'aprova un conjunt d'accions i mesures amb l'objecte de garantir la interoperabilitat de les xarxes telemàtiques transeuropees destinades a l'intercanvi electrònic de dades entre administracions.

¹² Font: http://europa.eu/legislation_summaries/.

- a) Permetre als particulars i a les empreses obtenir amb més rapidesa avantatges concrets en el terreny de l'administració electrònica.
- b) Assegurar-se que l'administració electrònica a escala nacional no crea noves traves dins del mercat interior a causa, concretament, de la falta d'interoperabilitat.
- c) Fer extensius els avantatges de l'administració electrònica a tota la Unió Europea.

Finalment, l'última iniciativa en la matèria es va produir al desembre de 2010, quan la Comissió va presentar el Pla d'acció 2011-2015 per a l'administració electrònica a Europa, com a part de l'Agenda Digital Europea. Les mesures contingudes en aquest nou pla van dirigides, entre altres finalitats, a donar suport als estats membres en el desenvolupament de serveis electrònics, elaborar serveis de participació electrònica dels ciutadans, realitzar estudis sobre la significació ambiental de l'administració electrònica, implantar, amb caràcter general, condicions per al desplegament de l'administració electrònica, etc.

Per la seva part, la Directiva 2006/123/CE del Parlament Europeu i del Consell, de 12 de desembre, relativa als serveis al mercat interior,¹³ impulsa diverses mesures relacionades amb l'administració electrònica en l'àmbit concret de la prestació de serveis, essencial en l'activitat econòmica. Aquesta Directiva, que ha estat traslladada a la nostra legislació a través de la llei paraigua (Llei 17/2009, de 23 de novembre, sobre el lliure accés a les activitats de serveis i el seu exercici) i de la llei òmnibus (Llei 25/2009, de 22 de desembre, de modificació de diverses lleis per a la seva adaptació a la llei sobre el lliure accés a les activitats de serveis i el seu exercici), disposa que els estats membres han d'establir una sèrie de procediments per via electrònica (art. 8), així com crear una finestreta única a través de la qual els prestadors de serveis puguin dur a terme determinats procediments i tràmits (art. 6).¹⁴

Totes aquestes iniciatives comunitàries relatives a l'administració electrònica resulten rellevants des d'un punt de vista intern, no tant en relació amb el compliment concret dels objectius que contenen, sinó perquè tracen les línies que, a Espanya, s'han seguit tant a escala estatal com autonòmica a l'hora de legislar i reglamentar en matèria d'administració electrònica.

2.2. La regulació a escala estatal

En analitzar el marc normatiu de l'administració electrònica en l'àmbit intern hem de partir, necessàriament, de la nostra Constitució (CE), ja que moltes de les normes dictades en aquest àmbit es

¹³ Sobre la Directiva, vegeu AGUADO CUDOLÀ, V.; NOGUERA DE LA MUELA, B. (dir.); NETTEL BARRERA, A. (coord.). *El impacto de la Directiva de Servicios en las Administraciones Públicas: Aspectos generales y sectoriales*. Barcelona: Atelier, 2012. En particular, veure per tots GAMERO CASADO, E., «El impacto de la Directiva de Servicios en la ventanilla única y en la Administración electrónica» (P. 113 i seg.)

¹⁴ A Espanya, es pot accedir a aquesta finestreta única a través del portal EUGO (<http://www.eugo.es>).

consideren deutes de l'article 103.1 de la CE,¹⁵ que consagra el principi d'eficàcia en l'actuació de l'Administració pública.¹⁶

Una de les concrecions d'aquest principi d'eficàcia està recollida a l'article 45 de la Llei 30/1992, de 26 de novembre, de règim jurídic de les administracions públiques i del procediment administratiu comú (LRJPAC), que diu, literalment:

«Les administracions públiques han d'impulsar la utilització i aplicació de les tècniques i mitjans electrònics, informàtics i telemàtics, per a desenvolupar la seva activitat i exercir les seves competències, amb les limitacions que estableixen la Constitució i les lleis a la utilització d'aquests mitjans.»¹⁷

Així mateix, l'article 38.3 de la LRJPAC estableix la informatització de tots els registres generals, i també consagra una sèrie de principis que s'han de respectar en aquest nou sistema de registre, com ara fer constar la data d'entrada, la data i hora de la seva presentació, la persona o l'òrgan administratiu al qual s'envia, etc.

Finalment, la Llei 24/2001, de 27 de desembre, de mesures fiscals, administratives i de l'ordre social va introduir en la LRJPAC l'article 59.3 LRJPAC, relatiu a les notificacions telemàtiques, encara que aquest precepte va ser derogat el 2007.¹⁸

Pràcticament en paral·lel a les modificacions de la LRJPAC comentades, també es van anar realitzant una sèrie de modificacions en la Llei 58/2003, de 27 de desembre, general tributària (LGT) per permetre les notificacions telemàtiques en l'àmbit tributari. D'aquesta manera, l'article 96 de la LGT preveu de forma expressa l'actuació administrativa automatitzada i la imatge electrònica dels documents.

Així, modificades dues normes bàsiques en el funcionament de les administracions públiques, una fita important en la regulació i implantació de l'administració electrònica es va produir amb la Llei 59/2003, de 19 de desembre, de signatura electrònica. L'article quart d'aquesta norma regula l'ús de la signatura electrònica al si de les administracions públiques, els seus organismes públics i les entitats que en depenen o que hi estan vinculades, ja sigui per a les seves relacions internes com per a les relacions amb els particulars. El mateix precepte també estableix els principis i les garanties que s'han de respectar en la utilització de la signatura electrònica.

Malgrat la importància d'aquestes novetats, el marc normatiu de l'administració electrònica descrit fins ara es considerava insuficient, la qual cosa es va intentar esmenar amb la promulgació de la Llei 11/2007, de 22 de juny, d'accés electrònic dels ciutadans als serveis públics (LAE),¹⁹ norma bàsica, a l'efecte de l'article 149.1.18 de la CE, en relació amb el règim jurídic de les administracions públiques i del

¹⁵ L'article 103.1 de la CE disposa: «L'Administració pública serveix amb objectivitat els interessos generals i actua d'acord amb els principis d'eficàcia, jerarquia, descentralització, desconcentració i coordinació, amb submissió plena a la llei i al dret».

¹⁶ En aquest sentit, l'exposició de motius de la Llei 30/2007, de 22 de juny, d'accés electrònic dels ciutadans als serveis públics.

¹⁷ El contingut d'aquest precepte el recull el Reial decret 263/1996, de 16 de febrer, pel qual es regula la utilització de tècniques electròniques, informàtiques i telemàtiques per l'Administració general de l'Estat, vigent fins al 19 de novembre de 2009.

¹⁸ Disposició derogatòria única de la Llei 11/2007, de 22 de juny, d'accés electrònic dels ciutadans als serveis públics.

¹⁹ Sobre aquesta norma, vegeu GAMERO CASADO, E.; VALERO TORRIJOS, J. (coord.). *La Ley de Administración Electrónica...*, op. cit.

procediment administratiu comú i que, per tant, s'aplica a l'Administració general de l'Estat, així com a les administracions autonòmiques i locals (art. 2 de la LAE).

La Llei 11/2007 té per objectiu consagrar la relació amb les administracions públiques per mitjans electrònics com un dret dels ciutadans i com una obligació correlativa de les administracions. Així, l'apartat primer de l'article 1, relatiu a la finalitat de la Llei estableix el següent:

«Aquesta Llei reconeix el dret dels ciutadans a relacionar-se amb les administracions públiques per mitjans electrònics i regula els aspectes bàsics de la utilització de les tecnologies de la informació en l'activitat administrativa, en les relacions entre les administracions públiques, així com en les relacions dels ciutadans amb aquestes amb la finalitat de garantir els seus drets, un tractament comú davant les administracions i la validesa i eficàcia de l'activitat administrativa en condicions de seguretat jurídica.»

El títol II de la Llei està dedicat al règim jurídic de l'administració electrònica, i regula qüestions tan essencials com la seu electrònica o els registres, comunicacions i notificacions telemàtiques. Així les coses, aquesta norma soluciona, en part, la dispersió normativa que patia la regulació de l'administració electrònica fins al moment. Diem «en part» perquè amb la Llei 11/2007 no s'esgota la regulació de l'administració electrònica, i és que, tal com hem vist, l'objecte principal de la Llei no és pròpiament regular l'administració electrònica, sinó reconèixer el dret dels ciutadans a relacionar-se amb les administracions públiques per mitjans telemàtics.²⁰ No obstant això, a partir d'aquest títol II podem conèixer alguns aspectes bàsics de l'administració electrònica, així com alguns dels principis generals que informen l'ús de les tecnologies per part de les administracions públiques.

De conformitat amb tot això, per conèixer el règim jurídic de l'administració electrònica, les previsions de la LAE s'han de completar amb les contingudes en diferents normes sectorials. En aquest sentit, tenen un paper molt rellevant les disposicions del Text refós de la Llei de contractes del sector públic (Reial decret legislatiu 3/2011, de 14 de novembre). Així, en matèria de contractació, i des del punt de vista de l'administració electrònica, tenen especial rellevància les previsions relatives a la subhasta electrònica (art. 148), o a l'habilitació normativa en matèria d'ús de mitjans electrònics, informàtics o telemàtics, i ús de factura electrònica (disposició final quarta).

A més de les anteriors, hi ha altres normes que continuen completant el marc normatiu de l'administració electrònica, com el Reial decret 1671/2009, de 6 de novembre, pel qual es desplega parcialment la Llei 11/2007; el Reial decret 3/2010, de 8 de gener, pel qual es regula l'Esquema Nacional de Seguretat en l'àmbit de l'administració electrònica; i el Reial decret 4/2010, de 8 de gener, pel qual es regula l'Esquema Nacional d'Interoperabilitat en l'àmbit de l'administració electrònica.

Així mateix, també revesteix especial importància el ja citat Reial decret 1363/2010, de 29 d'octubre, pel qual es regulen supòsits de notificacions i comunicacions administratives obligatòries per mitjans electrònics en l'àmbit de l'Agència Estatal d'Administració Tributària.

²⁰ PIÑAR MAÑAS, J. L. «Revolución tecnológica y nueva Administración. Notas provisionales para una reflexión». Primer Congreso de la Asociación Española de Profesores de Derecho Administrativo.

2.3. La regulació a escala autonòmica

Tota la regulació estatal a la qual hem fet referència s'ha de conjuminar amb la regulació que, en matèria d'administració electrònica, hi ha en l'àmbit autonòmic. I és que, d'acord amb el repartiment competencial que descriu l'article 149.1.18 de la CE, les comunitats autònomes poden dictar normes complementàries o de desenvolupament del règim jurídic de les seves respectives administracions, la qual cosa inclou la regulació complementària o de desenvolupament relativa a l'administració electrònica, partint del fet que, com ja hem comentat, la Llei 11/2007 té la consideració de norma de caràcter bàsic.

Aquest repte ha estat acceptat per totes les comunitats autònomes, encara que de manera diferent, tant pel que fa al volum de normes dictades en aquest àmbit com al grau d'implantació efectiu de l'administració electrònica. No obstant això, podem assenyalar un punt en comú entre totes les regulacions autonòmiques en la matèria, i és la gran dispersió normativa d'aquestes, encara més gran que en l'àmbit estatal, si és que això és possible.²¹

Són poques les comunitats autònomes que disposen d'una normativa de caràcter general reguladora de l'administració electrònica. Un exemple el tenim a Navarra, on es va promulgar la Llei 11/2007, de 4 d'abril, per a la implantació de l'administració electrònica en l'Administració de la Comunitat Foral de Navarra, que, segons l'apartat primer del seu article 1, té per objecte: «Promoure la implantació d'una administració electrònica eficaç al servei dels ciutadans mitjançant la incorporació progressiva de tècniques i mitjans electrònics, informàtics i telemàtics que es considerin admissibles en virtut de l'avenç de la tecnologia, en la tramitació dels procediments administratius de l'Administració de la Comunitat Foral de Navarra i dels seus organismes públics i en les seves relacions internes i externes».

La Comunitat Autònoma d'Aragó també disposa d'una norma de caràcter general. Així, gran part de la regulació autonòmica de l'administració electrònica en aquesta comunitat es troba al Decret 228/2006, de 21 de novembre, del Govern d'Aragó, pel qual es crea el Registre telemàtic de l'Administració de la Comunitat Autònoma d'Aragó, es regula la tramitació de procediments administratius per mitjans electrònics i s'estableixen altres mesures en matèria d'administració electrònica (modificat per el Reial decreto 81/2011, de 5 d'abril del Govern d'Aragó).

No obstant això, la majoria de les comunitats autònomes no han dictat aquest tipus de normes generals, sinó normes de caràcter sectorial, que poden classificar-se en dos grups: el primer, dedicat a crear organismes encarregats d'impulsar la societat de la informació amb caràcter general; el segon, centrat a regular sistemes de signatura electrònica, registre i notificacions telemàtiques per part de la respectiva Administració autonòmica.

²¹ A BOCANEGRA REQUENA, J. M.; BOCANEGRA GIL, B. *La administración electrónica en España...*, op. cit. (p. 67-76), es recullen les principals normes de desplegament de l'administració electrònica en les diferents comunitats autònomes.

En relació amb el primer grup de normes, la Llei andalusa 8/2005, de 9 de maig, va crear el Comitè Andalus per a la Societat del Coneixement.²² També s'han creat òrgans similars a Castella i Lleó (Decret 157/2003, de 26 de desembre, pel qual es crea l'Observatori Regional de la Societat de la Informació), la Comunitat Valenciana (Decret 6/2000, d'11 de gener, pel qual es crea la Comissió Interdepartamental per al Foment de la Societat de la Informació modificado por el Decreto 99/2007, de 11 de octubre) i Canàries (Decret 48/2005, de 5 d'abril, pel qual es creen el Fòrum Canari per a la Societat de la Informació i l'Observatori Canari de les Telecomunicacions i la Societat de la Informació).

Quant al segon grup de normes, s'han dictat, entre d'altres, el Decret 107/2006, de 15 de desembre, de regulació de l'ús de la signatura electrònica en l'àmbit de l'Administració de la Comunitat Autònoma de les Illes Balears (modificado por el Decreto 33/2009, de 19 de junio); el Decret 205/2001, de 3 de desembre, de signatura electrònica en els procediments administratius de l'Administració pública de la Comunitat Autònoma de Canàries; el Decret 110/2006, de 9 de novembre, pel qual es regula el Registre telemàtic de l'Administració de la Comunitat Autònoma de Cantàbria i les notificacions i certificats electrònics, i el Decret 94/2006, de 8 de novembre, del Consell de Govern, d'utilització de la signatura electrònica en les relacions amb l'Administració de la Comunitat de Madrid per mitjans electrònics, informàtics i telemàtics.

A més dels dos grups anteriors, totes les comunitats autònomes tenen subscrits amb el Ministeri de la Presidència convenis de prestació mútua de serveis d'administració electrònica.²³

2.3.1. Especial referència al cas de Catalunya

En el cas de Catalunya, l'activitat normativa en l'àmbit de l'administració electrònica ha estat molt intensa, i és una de les comunitats (com hem vist, minoritàries) que disposa d'una norma de caràcter general que recull el règim jurídic de l'administració electrònica (Llei 29/2010, de 3 d'agost, de l'ús dels mitjans electrònics al sector públic de Catalunya).

L'interès que aquesta comunitat ha mostrat en relació amb l'administració electrònica queda palès al mateix Estatut d'autonomia de Catalunya (EAC) de 2006 (Llei orgànica 6/2006, de 19 de juliol) que, si bé no preveu una competència autonòmica específica relativa a l'administració electrònica, sí que conté algunes previsions que hi incideixen. En aquest sentit, l'article 140 de l'EAC atribueix a la Generalitat la competència executiva en matèria de comunicacions electròniques. Així mateix, l'article 159.3 també

²² Hem de destacar en aquest àmbit la pressa del legislador andalús. El 1992 Andalusia va ser la primera comunitat a començar la seva etapa en el desenvolupament de l'administració electrònica, amb el Decret 104/1992, de 9 de juny, pel qual es regula el règim de contractacions de béns i serveis informàtics i es crea la Comissió de Contractació de Béns i Serveis Informàtics.

²³ A tall d'exemple, i entre d'altres: Resolució de 10 de novembre de 2011, de la Secretaria d'Estat per a la Funció Pública, per la qual es publica el Conveni de col·laboració amb la Comunitat Autònoma de Canàries per a la prestació mútua de serveis d'administració electrònica; Resolució de 5 d'octubre de 2010, de la Secretaria d'Estat per a la Funció Pública, per la qual es publica el Conveni de col·laboració amb la Comunitat Autònoma de la Regió de Múrcia, per a la prestació mútua de serveis d'administració electrònica; Resolució de 13 de desembre de 2010, de la Secretaria d'Estat per a la Funció Pública, per la qual es publica el conveni de col·laboració amb la Comunitat Autònoma del País Basc per a la prestació mútua de serveis d'administració electrònica.

atribueix a la Generalitat una sèrie de competències en matèria de contractació pública que, indirectament, afecten la contractació electrònica.

En la mateixa línia, la Llei 26/2010, de 3 d'agost, de règim jurídic i de procediment de les administracions públiques de Catalunya (LPC), no té un títol específic dedicat a l'administració electrònica, però molts dels seus preceptes contenen part de la seva regulació. Així, l'article 32 inclou els principis d'actuació amb mitjans electrònics; l'article 43 preveu la tramitació electrònica del procediment administratiu; els articles 44 i 45 regulen l'actuació administrativa automatitzada i els sistemes de signatura electrònica, respectivament; l'article 57 té en compte els requisits tècnics del mitjà electrònic a l'efecte de la notificació; etc.

Així mateix, pel que fa al desenvolupament de l'administració electrònica, s'introdueixen importants novetats al capítol II del títol primer de la LPC (art. 13 a 20), dedicat al règim jurídic dels òrgans col·legiats: s'estableix la preferència pels mitjans telemàtics en la realització de la convocatòria, s'introdueix la possibilitat de fer reunions «presencials, a distància o mixtes», es fixa l'obligació que les actes de les sessions estiguin disponibles en format electrònic, etc.²⁴

En la mateixa data de publicació de la LPC, es va publicar la Llei 29/2010, de 3 d'agost, de l'ús dels mitjans electrònics al sector públic de Catalunya, ja citada. Amb aquesta Llei es pretén contribuir a l'avenç en el procés de transformació de les administracions públiques catalanes, en regular el paper dels mitjans electrònics per facilitar la consolidació d'unes administracions públiques que, basant-se en l'ús dels mitjans electrònics, millorin l'eficiència interna i facilitin les relacions interadministratives i les relacions amb els ciutadans (preàmbul de la Llei 29/2010).

La Llei 29/2010, d'aplicació al sector públic de Catalunya (art. 2), de conformitat amb l'article 1, té per objecte regular:

- a) L'ús dels mitjans electrònics en les actuacions del sector públic de Catalunya.
- b) L'ús dels mitjans electrònics en les relacions entre les entitats del sector públic i els ciutadans a Catalunya.
- c) La definició dels instruments per desenvolupar i fomentar la relació entre les entitats i els organismes que configuren el sector públic de Catalunya, i entre aquests i els ciutadans, per mitjans electrònics.
- d) La concreció del model català d'administració electrònica entre les entitats del sector públic de Catalunya.

Així, mitjançant aquesta Llei, s'amplien els horitzons continguts al Decret 56/2009, de 7 d'abril, per a l'impuls i el desenvolupament dels mitjans electrònics en l'Administració de la Generalitat, i es dota Catalunya d'una norma de caràcter general en matèria d'administració electrònica, que completa el gran

²⁴ Sobre aquest tema, vegeu TRAYTER JIMÉNEZ, J. M. «Los órganos colegiados en el momento presente». *Revista Española de Derecho Administrativo*, núm. 150, 2011.

nombre de normes sectorials existents en aquest àmbit, entre les quals destaquen les dedicades a la regulació i el desenvolupament de l'administració electrònica en matèria de contractació pública.²⁵

3. Els principis rectors de l'administració electrònica

Una vegada esbossat el marc normatiu de l'administració electrònica, tant a escala estatal com autonòmica, estem en condicions d'analitzar els principis que, en tot cas, han de ser respectats per l'Administració pública quan aquesta actua fent servir les noves tecnologies de la informació i la comunicació.²⁶

Tenint en compte la ja apuntada dispersió normativa que pateix la regulació de l'administració electrònica, resulta obvi que els principis derivats d'aquesta regulació també seran dispersos. Tanmateix, gran part d'aquests principis els trobem a l'article 4 de la LAE, llei que no els conté tots, però que sí que en preveu alguns dels més importants.

Malgrat això, no hem de perdre de vista que, tal com ja hem comentat, la LAE no està configurada com una normativa destinada a contenir el règim jurídic de l'administració electrònica amb caràcter general. Si bé és cert que es tracta d'una norma que regula aspectes bàsics de la utilització de les tecnologies de la informació en l'activitat administrativa, el seu objecte principal és garantir el dret dels ciutadans a comunicar-se telemàticament amb les administracions públiques (art. 1 de la LAE), i per això els principis que assenyalen l'article 4 estan orientats a aquesta finalitat, i no a oferir una llista general de principis rectors de l'administració electrònica. Així, els principis que preveu la LAE s'han de completar amb els principis de l'administració electrònica compresos en diferents normes sectorials, i també amb els principis generals de l'actuació administrativa que recullen la Constitució (art. 103) i la LRJPAC (art. 3).

Amb caràcter previ a l'anàlisi dels principis rectors de l'administració electrònica, hem de remarcar que aquests han estat objecte de diferents classificacions. Es poden classificar com a principis jurídics, tecnològics, organitzatius o d'una altra índole;²⁷ segons si són principis que afecten l'organització interna de la mateixa Administració o bé si tenen incidència en la seva relació amb els ciutadans; segons si són principis continguts al cos d'alguna norma o bé si són principis *no escrits*; etc. A l'efecte d'aquest treball, i

²⁵ En matèria de contractació, destaquen les normes següents: Decret 96/2004, de 20 de gener, pel qual es regula la utilització dels mitjans electrònics, informàtics i telemàtics en la contractació de l'Administració de la Generalitat; Decret 107/2005, de 31 de maig, pel qual es crea el Registre Electrònic d'Empreses Llicitadores de la Generalitat de Catalunya; Ordre ECF/193/3008, de 29 d'abril, per la qual s'aprova l'aplicació del Gestor Electrònic d'Expedients de Contractació (GEEC); Ordre ECF/313/2008, de 23 de juny, per la qual s'aprova l'aplicació de la Plataforma de serveis de contractació pública.

En altres àmbits, també cal destacar: Decret 56/2009, de 7 d'abril, per a l'impuls i el desenvolupament dels mitjans electrònics en l'Administració de la Generalitat; Decret 648/2006, de 27 de desembre, pel qual s'estableix el procediment de tràmit telemàtic d'informació sobre les dades de transcendència tributària de determinats documents autoritzats a les notaries de Catalunya; Llei 2/2007, de 5 de juny, que regula la publicació del *Diari Oficial de la Generalitat de Catalunya* a internet modificada per últim cop per la Llei 11/2011, de 29 de desembre, de reestructuració del sector públic per a agilitzar l'activitat administrativa.

²⁶ Sobre la matèria, resulta de summe interès l'exposició de GAMERO CASADO, E. «Objeto, ámbito de aplicación y principios generales de la Ley de Administración electrónica; su posición en el sistema de fuentes». A: GAMERO CASADO, E.; VALERO TORRIJOS, J. (coord.). *La Ley de Administración Electrónica...*, op. cit., p. 103 i seg.

²⁷ En aquest sentit, BOCANEGRA REQUENA, J. M.; BOCANEGRA GIL, B. *La administración electrónica en España...*, op. cit., p. 209 i seg.

amb l'objectiu de poder apreciar l'impacte que han tingut les TIC en l'actuació administrativa, hem decidit classificar els principis que regeixen l'actuació administrativa per mitjans telemàtics en funció de si ens trobem davant de principis tradicionals que regeixen l'actuació administrativa, el contingut de la qual s'ha vist alterat o ampliat en algun dels seus aspectes, o bé si es tracta de principis de nou encuny, nascuts com a conseqüència de la implantació de l'administració electrònica.

3.1. Principis d'actuació tradicionals de les administracions públiques

Hi ha una sèrie de principis, que podríem definir com a *tradicionals*, que regeixen l'actuació de totes les administracions públiques i que, en essència, es troben plasmats en l'article 103 de la CE i el 3 de la LRJPAC.

Amb la implantació de l'administració electrònica, molts d'aquests principis han hagut d'adaptar el seu contingut per acomodar-se als nous mitjans d'actuació de l'Administració. No obstant això, i malgrat els nous matisos que han adquirit aquests principis, el seu nucli dur ha de mantenir-se i, en cap cas, la seva adaptació no pot arribar fins a l'extrem de buidar-los de contingut. Com a principis tradicionals d'actuació de les administracions públiques que han vist reformulat part del seu contingut podem fer referència als següents:

1. Principi de legalitat. L'Administració, en la seva actuació, s'ha de sotmetre a la Constitució, a la llei i al dret (art. 103.1 de la CE). En relació amb l'administració electrònica, això implica, d'una banda, que s'han de mantenir les garanties jurídiques dels ciutadans davant de les administracions públiques (art. 4, punt *d*, de la LAE) i, de l'altra, que la utilització de les noves tecnologies de la informació per part de l'Administració té les limitacions establertes per la Constitució i la resta de l'ordenament jurídic (art. 4 de la LAE) i, per tant, ha de respectar tots els drets fonamentals, valors i principis recollits a la Constitució i en tot el conjunt de la nostra legislació. Entre aquests drets, amb la implantació de l'administració electrònica adquireixen una significació especial el dret a l'honor, a la intimitat personal i familiar i a la pròpia imatge (art. 18 de la CE), així com el dret a la igualtat (art. 14 de la CE).

En relació amb el dret a l'honor, a la intimitat personal i familiar i a la pròpia imatge, l'ús inadequat de les noves tecnologies comporta un perill més que real per a aquestes esferes de la vida íntima de les persones que, sempre, han de romandre inviolables. És per això que la regulació de l'administració electrònica posa especial èmfasi en el tractament correcte que l'Administració ha de realitzar de les dades personals que té en el seu poder. Mostra d'això és que el primer principi que recull l'article 4.a de la LAE és haver de respectar aquests drets i la protecció de les dades de caràcter personal, i per això remet a la Llei orgànica 15/1999, de protecció de les dades de caràcter personal i altres lleis que regulen el tractament de la informació i les seves normes de desenvolupament.

Quant al dret a la igualtat, resulta obvi que l'Administració ha d'actuar de manera objectiva i respectant la igualtat dels espanyols, i això, en matèria d'administració electrònica, vol dir que el fet que l'Administració empri els mitjans telemàtics no pot comportar una discriminació per a les persones que no tenen accés a aquestes tecnologies o la formació necessària per fer-ne ús. Sobre aquesta qüestió tornarem més endavant.

2. Principi de publicitat i transparència. L'activitat de les diferents administracions ha de ser pública per als mateixos membres de l'Administració així com per als ciutadans, i ha d'estar regida pel principi de transparència, que garanteix l'actuació correcta dels poders públics. Aquest és un dels principis en què, probablement, ha tingut més incidència la implantació de l'administració electrònica, i és que les noves tecnologies posen a disposició de les administracions públiques una sèrie de mitjans tècnics que permeten un nivell de difusió i coneixement de les seves decisions inimaginable fins avui. En aquest sentit, la lletra k de l'article 4 de la LAE estableix que «l'ús de mitjans electrònics ha de facilitar la màxima difusió, publicitat i transparència de les actuacions administratives».

Un dels àmbits en què la reformulació d'aquest principi adquireix més rellevància és en relació amb una de les manifestacions més importants del principi de publicitat: les comunicacions i notificacions dels actes administratius.²⁸ Les notificacions telemàtiques, tal com hem comentat, ja són una realitat, així com l'existència de taulers d'anuncis i edictes electrònics o virtuals.²⁹

Els majors problemes que plantegen aquests sistemes són, d'una banda, el respecte del principi de voluntarietat que ha de regir les comunicacions per mitjans telemàtics i, de l'altra, la seva conjuminació amb la protecció de la intimitat personal i familiar i les dades personals. En relació amb això últim, hi ha casos que resulten particularment alarmants. A tall d'exemple, el Tauler d'edictes de sancions de trànsit (TESTRA) permet accedir, sense cap tipus de filtres, a dades de caràcter personal de les persones sancionades, com ara el seu nom, el DNI, la matrícula del cotxe, la població i, fins i tot, els punts del carnet de conduir. Actuacions com aquestes suposen un menyspreu total del dret fonamental recollida a l'article 18 de la CE a les quals cal posar fi.

3. Principi de cooperació i col·laboració entre les administracions públiques (art. 3.2 de la LRJPAC). Aquest principi està orientat a inspirar l'organització interna de l'Administració, encara que els seus resultats es reflecteixen en l'àmbit extern. I és que una actuació col·laborativa i coordinada entre les diferents administracions redunda sempre en benefici per als ciutadans, i més en un estat com el nostre, amb tants nivells d'Administració i els problemes que se'n deriven.

En matèria d'administració electrònica, la col·laboració i la cooperació entre les administracions públiques adquireixen noves tonalitats, ja que és necessari que hi hagi una coordinació en la utilització de mitjans electrònics que garanteixi la interoperabilitat dels sistemes, cosa que, en tot cas, implica el reconeixement

²⁸ Sobre la matèria, resulta de summe interès l'exposició de REGO BLANCO, D. «Registros...». A: *La Ley de Administración Electrónica: Comentario sistemático...*, op. cit., p. 395 i seg.

²⁹ Aquests taulers existeixen en tots els nivells de l'Administració. Així, la Secretaria d'Estat de la Seguretat Social, les entitats gestores i els serveis comuns de la Seguretat Social i les direccions generals que en depenen disposen a la seu electrònica de la Seguretat Social d'un únic tauler electrònic d'edictes i anuncis com a mitjà oficial de publicació d'edictes, anuncis, acords, resolucions, comunicacions i qualsevol altra informació d'interès general. La seva regulació es troba en l'Ordre TIN/831/2011, de 8 d'abril, per la qual es regula el tauler d'edictes i anuncis de la Seguretat Social.

L'Agència Estatal d'Administració Tributària també publica a la seva seu electrònica anuncis i notificacions, sota els enllaços: «Notificacions electròniques» i «Anuncis de citació per a notificació per compareixença» (<https://www.agenciatributaria.gob.es>). En l'àmbit autonòmic i local també s'han creat aquest tipus de taulers. A tall d'exemple, podem fer referència al Tauler d'anuncis virtual de la Rioja, creat per la Llei 5/2008, de 23 de desembre, de mesures fiscals i administratives per a l'any 2009 (art. 38), en el qual es recullen els actes i comunicacions de l'Administració general de la Comunitat Autònoma de la Rioja que, per disposició legal o reglamentària, s'hagin de publicar en tauler d'anuncis o edictes.

mutu de documents electrònics així com els mitjans d'identificació i autenticació (art. 4.e de la LAE). El contrari convertiria les diferents administracions en peces aïllades incapaces de comunicar-se de forma eficaç les unes amb les altres, i això, amb tota seguretat, repercutiria en la qualitat del servei prestat als ciutadans.

4. Principi d'eficàcia i eficiència (art. 103 de la CE i art. 3.1 de la LRJPAC). L'actuació de l'Administració ha de ser eficaç i eficient, això és, aconseguir els resultats que es pretenen, i evitar totes les demores i molèsties que resultin innecessàries, sobretot per als ciutadans.

Atenent al que disposa l'exposició de motius de la LAE és, precisament, el principi d'eficàcia el que ha inspirat la reforma del model de gestió pública; el que ha *obligat* l'Administració tradicional a convertir-se en una administració electrònica, i a oferir als seus ciutadans els avantatges i les possibilitats que presenta la societat de la informació. En aquesta línia, a l'article 4 de la LAE trobem dos principis que, segons la nostra opinió, van dirigits a aconseguir aquesta eficàcia i eficiència de l'actuació administrativa:

a) D'una banda, l'article 4.j de la LAE consagra el principi de simplificació administrativa, «pel qual es redueixin de manera substancial els temps i terminis dels procediments administratius, per aconseguir més eficàcia i eficiència en l'activitat administrativa».

En relació amb aquest principi, segons la nostra opinió, queda molt camí per recórrer fins a arribar a una verdadera simplificació gràcies als mitjans telemàtics, ja que considerem que moltes de les aplicacions telemàtiques creades per relacionar-se o realitzar tràmits amb l'Administració són poc intuïtives i resulten tan complexes que sobrepassen el nivell de coneixements informàtics que es pot atribuir al *ciutadà mitjà*.

b) D'altra banda, l'article 4.g de la LAE estableix el deure de les administracions d'actuar d'acord amb el principi de proporcionalitat, en virtut del qual només s'exigeixen les garanties i mesures de seguretat adequades a la naturalesa i circumstàncies dels diferents tràmits i actuacions. Així mateix només es requereixen als ciutadans les dades que siguin estrictament necessàries en atenció a la finalitat per a la qual se sol·licitin, previsió que, en tot cas, s'ha de complementar amb el que disposa amb caràcter general l'article 35.f de la LRJPAC, que reconeix el dret dels ciutadans a no presentar els documents que ja es troben en poder de l'Administració que hi actua.

3.2. Principis nascuts com a resultat de la implantació de l'administració electrònica

A més dels principis que tradicionalment han regit l'actuació administrativa, com a conseqüència del fet que l'Administració empra les noves tecnologies han nascut una sèrie de principis nous.

Tal com hem vist, hi ha una sèrie de principis que regeixen l'activitat administrativa el nucli essencial dels quals roman immutable, encara que part del seu contingut s'hagi hagut d'acomodar a les implicacions pròpies de l'ús de les noves tecnologies. Davant d'aquests, trobem els principis rectors genuïns de l'administració electrònica, que troben la seva raó de ser en aquesta nova forma de gestió de l'activitat pública i que no tindrien sentit en els models de gestió tradicionals. Encara que alguns deriven d'altres principis més generals, tenen substantivitat pròpia per ser considerats principis autònoms o diferenciats.

Així, i com a principis nascuts arran de la implantació de l'administració electrònica, podem fer referència als següents:

1. Principi d'accessibilitat a la informació i als serveis per mitjans electrònics (art. 4.c de la LAE). Segons la nostra opinió, aquest principi és una manifestació del principi d'igualtat però que, per les característiques especials que adopta en el context de l'administració electrònica, adquireix rellevància pròpia.

Partint de la base que la LAE pretén assegurar l'accés electrònic dels ciutadans als serveis públics, el primer pas per aconseguir-ho és garantir «l'accessibilitat universal i el disseny per a tots els suports, canals i entorns amb la finalitat que totes les persones puguin exercir els seus drets en igualtat de condicions, incorporant les característiques necessàries per garantir l'accessibilitat d'aquells col·lectius que ho requereixin» (art. 4.c de la LAE).

El que a primera vista pot semblar molt senzill en realitat no ho és tant, ja que malgrat que la Llei 32/2003, de 3 de novembre, general de telecomunicacions preveu la prestació del servei universal (art. 22 a 24), entès com «el conjunt definit de serveis la prestació dels quals es garanteix per a tots els usuaris finals amb independència de la seva localització geogràfica, amb una qualitat determinada i a un preu assequible», aquest servei no és una realitat, ja que encara hi ha àmplies zones rurals, de baixa densitat de població, sense accés a banda ampla telefònica i, per tant, amb un accés a internet difícil, poc operatiu i car.³⁰

2. Principi de seguretat en la implantació i utilització dels mitjans electrònics (art. 4.f de la LAE) i principi de responsabilitat i qualitat en la veracitat i autenticitat de les informacions i serveis oferts per les administracions públiques a través de mitjans electrònics (art. 4.h de la LAE). Malgrat que la LAE fa referència a aquests principis de manera separada, nosaltres considerem que poden tractar-se com un únic principi, i és que la seguretat en la utilització dels mitjans electrònics i l'autenticitat de les informacions que s'ofereixen a través d'aquests mitjans són dues cares d'una mateixa moneda. No es pot entendre que un sistema sigui segur si les informacions que conté no són autèntiques, i viceversa.

Aquest principi revesteix de gran importància ja que, com ja hem comentat, emprar els mitjans electrònics comporta un perill de nivell elevat, sobretot en relació amb la propagació de certes dades que es troben protegides tant per la llei (Llei orgànica 15/1999 de protecció de dades) com per la Constitució (art. 18 de la CE).

La LAE no es pronuncia sobre les mesures concretes que, pel que fa a garantir aquesta seguretat, han de prendre les administracions públiques, i l'únic que es limita a dir és que «s'exigeix almenys el mateix nivell de garanties i seguretat que es requereix per a la utilització de mitjans no electrònics en l'activitat administrativa» (art. 4.f de la LAE).

³⁰ BOCANEGRA REQUENA, J. M.; BOCANEGRA GIL, B. *La administración electrónica en España...*, op. cit., p. 21.

Sobre això, hem d'assenyalar que, si bé és cert que per a la major part dels tràmits que es realitzen telemàticament s'exigeix signatura electrònica,³¹ això no és suficient per garantir la seguretat, ja que continuen sent constants els casos en què es donen a conèixer dades personals³² i es produeixen supòsits de suplantació.

3. Principi de neutralitat tecnològica i d'adaptabilitat al progrés de les tècniques i sistemes de comunicacions electròniques (art. 4.i de la LAE). Aquest principi, que pot considerar-se, una vegada més, una manifestació del principi d'igualtat i no-discriminació, està concebut per garantir la independència dels ciutadans i de l'Administració en l'elecció de les alternatives tecnològiques. Això s'aconsegueix a través de l'ús per part de les administracions públiques de sistemes que garanteixin la compatibilitat i interoperabilitat, així com, complementàriament, dels estàndards d'ús generalitzat pels ciutadans.

L'èxit absolut d'aquest principi és impossible, ja que la mera elecció per part de l'Administració d'un o un altre mitjà tècnic és incompatible amb la neutralitat. Tanmateix, aquesta opció és necessària, perquè fer servir tots els mitjans i sistemes disponibles al mercat no solament resultaria impossible des d'un punt de vista tècnic, sinó que el simple intent tindria un cost econòmic incalculable. El que es persegueix amb aquest principi és assegurar que, sigui quin sigui el mitjà o el suport electrònic elegit per l'Administració, en quedi garantida, de forma suficient, la compatibilitat amb la major part dels equips informàtics dels usuaris, tant referent al maquinari com al programari.

A més d'aquests principis a què hem fet referència, en les diferents normes sectorials i en la normativa autonòmica en matèria d'administració electrònica es recullen altres principis, molts dels quals són concrecions dels que hem enumerat. A tall d'exemple, l'article 4 de la Llei 29/2010, de 3 d'agost, de l'ús de mitjans electrònics al sector públic de Catalunya conté els principis que han d'informar la incorporació dels mitjans electrònics en les actuacions del sector públic de Catalunya, i entre aquests, a més dels principis que ja hem esmentat, també es fa referència al principi de proximitat, al principi de qualitat i al principi d'economia.³³

³¹ Quan parlem de *signatura electrònica* ens referim a un conjunt de dades en forma electrònica que, conjuminats entre ells o combinats amb d'altres, permeten identificar la persona signant (art. 3.1 de la Llei 59/2003, de 19 de desembre, de signatura electrònica).

³² Sobre la matèria, ens remetem al que hem explicat anteriorment en relació amb la protecció de les dades personals i els drets consagrats a l'article 18 de la CE.

³³ Resulta, si més no, curiós que aquests principis no siguin els mateixos que per a l'actuació de l'Administració amb mitjans electrònics preveu la Llei 26/2010 de règim jurídic i de procediment de les administracions públiques a Catalunya (LPC), que es va aprovar el mateix dia. Aquesta última Llei dedica dos preceptes als principis que han de regir l'actuació administrativa.

L'article 31 enumera els «principis generals» en virtut dels quals han d'actuar les administracions públiques a Catalunya, que es concreten en els següents: eficàcia i eficiència, bona fe i confiança legítima, proximitat, imparcialitat, proporcionalitat, simplificació i racionalitat administrativa, transparència i accessibilitat, participació ciutadana, lleialtat institucional, col·laboració i cooperació interadministratives.

Per la seva part, l'article 32 fa referència als «principis d'actuació amb mitjans electrònics», a saber: igualtat en l'accés dels ciutadans a la prestació dels serveis públics i a qualsevol actuació o procediment administratiu; accessibilitat a la informació i als serveis públics per mitjans electrònics, de forma segura i comprensible; neutralitat tecnològica en l'ús dels mitjans electrònics i adaptabilitat al progrés de les tècniques i els sistemes de comunicacions electròniques, amb independència de les alternatives tecnològiques escollides pels ciutadans; seguretat amb relació a la identitat, la integritat, la conservació i, si escau, la confidencialitat de la informació i de les transaccions, i interoperabilitat entre els mitjans electrònics de les diferents administracions públiques.

3.3. Referència especial als principis que incideixen en la relació entre l'Administració i els ciutadans. El concepte de *bretxa digital*

Molts dels principis que hem analitzat, i, en concret, els principis rectors propis o genuïns de l'administració electrònica, tenen incidència en les relacions que s'estableixen entre l'Administració i els ciutadans. Com hem vist, aquests principis van dirigits, essencialment, a garantir la igualtat i la no-discriminació entre els ciutadans quan l'Administració actuï a través de mitjans telemàtics. En concret, i tal com hem comentat, l'article 4.b de la LAE estableix que l'ús de mitjans electrònics no pot implicar l'existència de restriccions o discriminacions per als ciutadans que es relacionin amb les administracions públiques per mitjans no electrònics, i l'apartat c de l'article 4 estableix el principi d'accessibilitat a la informació i als serveis per mitjans electrònics.

Aquestes previsions troben la seva raó de ser en el fet que un dels majors problemes que presenta la implantació de l'administració electrònica és la discriminació que es produeix en relació amb les persones que es troben en una de les situacions següents:

- No poder accedir, per raons geogràfiques, tècniques o econòmiques als mitjans tècnics necessaris per poder relacionar-se amb l'Administració de forma telemàtica.
- Tot i podent accedir a aquests mitjans, no disposar dels coneixements suficients o de la capacitat per fer servir les noves tecnologies, a causa de falta d'educació sobre aquestes eines, de l'edat, d'una discapacitat, etc.

En relació amb les persones que es troben en la primera situació, ja hem avançat que la implantació del servei universal és un objectiu tant europeu com estatal. Així, i amb l'objectiu de donar compliment a la Directiva 2002/22/CE del Parlament Europeu i del Consell, de 7 de març de 2002, relativa al servei universal i els drets dels usuaris en relació amb les xarxes i els serveis de comunicacions electròniques, en la qual s'estableix el marc comú del servei universal per a tota la Unió Europea, la ja citada Llei 32/2003 general de telecomunicacions garanteix el servei universal, que implica satisfer totes les sol·licituds raonables de connexió des d'una ubicació fixa fins a la xarxa telefònica pública, connexió que ha de permetre transmetre dades a una velocitat suficient per accedir de forma funcional a internet. Els requisits d'aquest servei universal, regulat als articles 27 a 51 de la Llei 32/2003, es van desplegar al Reial decret 424/2005, de 15 d'abril.³⁴

La Directiva 2002/22/CE va ser modificada per la Directiva 2009/136/CE, del Parlament Europeu i del Consell, de 25 de novembre, que en el seu fonament de dret 5 estableix que correspon als estats membres determinar la velocitat de transmissió de dades que permeti l'accés funcional a internet, tenint en compte

³⁴ Aquest Reial decret especifica els elements o serveis que configuren el servei universal, com ara els requisits de qualitat, d'accessibilitat i d'assequibilitat aplicables, el procediment de designació d'operadors encarregats de la seva prestació, o el procediment, a càrrec de la Comissió de Mercat de les Telecomunicacions, per determinar-ne el cost net i el finançament.

les circumstàncies específiques dels mercats nacionals.³⁵ En aplicació d'aquesta facultat atorgada als estats membres, l'article 52 de la Llei 2/2011, de 4 de març, d'economia sostenible (LES) estableix que el servei universal ha de permetre comunicacions de dades en banda ampla a una velocitat en sentit ascendent d'1 Mbit per segon. El mateix precepte preveu que el Govern, en el termini de quatre mesos des de l'entrada en vigor de la LES, ha d'establir les condicions d'accés de banda ampla a la xarxa pública mitjançant real decret, cosa que s'ha fet a través del Reial decret 726/2011, de 20 de maig, pel qual es modifica el Reglament sobre les condicions per a la prestació de serveis de comunicacions electròniques, el servei universal i la protecció dels usuaris, aprovat pel Reial decret 424/2005, de 15 d'abril.

Referent a les persones que es troben en la segona situació que hem descrit, el legislador també ha volgut tractar aquest problema, i d'aquesta manera la disposició final setena de la LAE estableix que: «El Govern ha de desplegar per reglament el que preveu l'article 4.c d'aquesta Llei per garantir que tots els ciutadans, amb especial atenció a les persones amb algun tipus de discapacitat i persones grans, que es relacionen amb l'Administració general de l'Estat puguin accedir als serveis electrònics en igualtat de condicions amb independència de les seves circumstàncies personals, mitjans o coneixements».

Aquest manament s'ha donat per acomplert amb el Reial decret 1494/2007, de 12 de novembre, pel qual s'aprova el Reglament sobre les condicions bàsiques per a l'accés de les persones amb discapacitat a les tecnologies, productes i serveis relacionats amb la societat de la informació i mitjans de comunicació social, quan en realitat aquest instrument no ha estat dictat per desenvolupar la Llei 11/2007, sinó la Llei 51/2003, de 2 de desembre, d'igualtat d'oportunitats, no-discriminació i accessibilitat universal de les persones amb discapacitat.

En definitiva, les intencions del legislador són bones, però resulta evident que encara queda molt per fer, ja que la discriminació com a conseqüència de l'ús dels mitjans telemàtics per part de l'Administració és una realitat a què cal posar fi, perquè el respecte al dret fonamental a la igualtat (art. 14 de la CE) està en joc.

Hem de tenir en compte que les situacions que hem descrit i les mesures concretes adoptades pel legislador s'emmarquen en el context d'un problema d'escala mundial, conegut amb el nom de *bretxa digital*. Amb aquest concepte s'intenta fer referència al desequilibri que es dona entre les comunitats que tenen accés a les TIC i les que no en tenen, i també a les diferències existents entre grups d'una mateixa comunitat segons la seva capacitat per utilitzar aquestes tecnologies de manera eficaç com a conseqüència dels diferents nivells d'alfabetització i educació.

En aquest context, actualment la bretxa digital és el problema cabdal per poder desenvolupar la societat de la informació en totes les seves facetes (inclosa l'administració electrònica), i resoldre'l és una de les

³⁵ Així mateix, la Directiva 2009/136/CE introdueix altres modificacions de caràcter més tècnic a les disposicions relatives al servei universal previstes en la Directiva 2002/22/CE, com és ara la diferenciació conceptual entre xarxa i servei, que obre la porta a la designació d'operadors diferents per a ambdós elements, i també faculta els estats membres, amb l'objecte d'una major eficiència en el procés de designació, a establir condicions que incloguin, entre d'altres, l'agrupació de zones geogràfiques o components o l'establiment d'un període mínim de designació (preàmbul del RD 726/2011).

preocupacions principals d'organismes nacionals i internacionals.³⁶ No obstant això, els intents per solucionar aquest problema s'han d'emfatitzar en els àmbits en què, per naturalesa, es produeix una situació de desigualtat, tal com succeeix en les relacions que s'estableixen entre l'Administració i els ciutadans.

4. Conclusions

La implantació de l'administració electrònica ha requerit, d'una banda, la modificació de diverses normes de caràcter bàsic per al funcionament de l'Administració pública i, de l'altra, el naixement de normes noves, l'únic objecte de les quals és donar empara a les noves implicacions que suposa que l'Administració faci ús de les noves tecnologies.

No obstant això, i probablement com a conseqüència dels ràpids canvis (pràcticament diaris) que es produeixen en aquest àmbit, l'administració electrònica ofereix un marc normatiu fragmentari i incomplet, al qual és difícil posar ordre, i més tenint en compte el difícil joc de competències normatives que hi ha sobre aquesta matèria. Tot això dificulta l'estudi d'una qüestió fonamental, en especial en els aspectes que incideixen en els drets dels ciutadans que es relacionen amb l'Administració telemàticament, i es necessita una normativa de caràcter general que estableixi unes bases i uns paràmetres d'actuació clars.

Amb tot, del reguitzell de normes que configuren el marc normatiu de l'administració electrònica és possible deduir una sèrie de principis que han de regir l'actuació de l'Administració a través de les noves tecnologies. D'una banda, ens trobem amb una sèrie de principis, tradicionals de l'activitat administrativa, el nucli dur dels quals es manté, encara que amb noves implicacions associades a l'ús de les TIC per part de l'Administració. De l'altra, han sorgit un conjunt de principis nous, genuïns del nou model de gestió de l'activitat pública que comporta l'administració electrònica.

En aquesta llista de principis, tenen especial importància els que pretenen evitar la discriminació que, en determinats supòsits, pot implicar que l'Administració empri els mitjans electrònics. En atenció a resoldre aquesta problemàtica, s'han pres una sèrie de mesures, tant nacionals com internacionals, que s'emmarquen en el conjunt d'actuacions dirigides a eradicar la *bretxa* denominada *digital*.

I és que la implantació de l'administració electrònica planteja nombrosos avantatges. No obstant això, les virtuts de la modernització administrativa no poden servir, en cap cas, d'excusa per reduir els drets de què estan revestits els ciutadans quan interactuen amb les administracions públiques.

En aquest context, s'ha de prestar especial atenció als drets dels col·lectius que, per circumstàncies diverses, poden quedar al marge de les noves tècniques que l'Administració utilitza per relacionar-se amb els ciutadans. En aquest sentit, mesures que comportin una discriminació per als ciutadans que no es relacionin amb l'Administració per mitjans telemàtics, així com disposicions que estableixin l'obligació de

³⁶ En aquest sentit es pronuncien l'informe anual de l'ONTSI *La sociedad en red* (edició 2011) i l'informe mundial de la Unesco *Cap a les societats del coneixement*, p. 28. Aquest tema també va ser un dels eixos centrals en les cimeres mundials de la societat de la informació (CMSI) de Ginebra (2003) i de Tunis (2005).

relacionar-se amb l'Administració per mitjans electrònics sense cap justificació no poden tenir cabuda en el nostre ordenament jurídic. Relacionar-se amb les administracions per mitjans electrònics ha de continuar sent un dret dels ciutadans i no una càrrega que els imposi l'Administració.

Totes aquestes idees responen al fet que el dret administratiu ha estat, és i continuarà sent un dret de garanties que no poden reduir-se en nom de la modernització administrativa.

Bibliografia

- AGUADO CUDOLÀ, V. i NOGUERA DE LA MUELA, B. (Dir.), NETTEL BARRERA, A. (Coord.), *El impacto de la Directiva de Servicios en las Administraciones Públicas: Aspectos Generales y Sectoriales*, Ed. Atelier, Barcelona, 2012.
- ARENA, G. «E-government y nuevos modelos de administración». *Revista de administración pública*, núm. 163 (2004), p. 413-430.
- BARRIUSO RUIZ, C. *Administración electrónica*. Madrid: Dykinson, 2007.
- BAUZÁ MARTORELL, F. J. *Procedimiento administrativo electrónico*. Granada: Comares, 2002.
- BEATO ESPEJO, M. *Cauces de comunicación de las administraciones públicas con los ciudadanos: tecnologías de la información: efectos técnicos y jurídicos*. Madrid: Tecnos, 2002.
- BOCANEGRA REQUENA, J. M.; BOCANEGRA GIL, B. *La administración electrónica en España: Implantación y régimen jurídico*. Barcelona: Atelier, 2011.
- CASTELLS, M. (coord.). *La Sociedad Red: Una visión global*. Madrid: Alianza Editorial, 2006
- CERRILLO MARTÍNEZ, A. *e-Administración*. Barcelona: Universitat Oberta de Catalunya, 2008.
- CERRILLO MARTÍNEZ, A. «E-información: hacia una nueva regulación del acceso a la información». *Revista de Internet, Derecho y Política* (2005).
- CERRILLO MARTÍNEZ, A. *L'Administració electrònica*. Barcelona: Universitat Oberta de Catalunya, 2006.
- FABRA VALLS, M.; BLASCO DÍAZ, J. L. (ed.). *La Administración electrónica en España: Experiencias y perspectivas de futuro*. València: Publicacions Universitat Jaume I, 2007.
- GALVÁN RUÍZ, J.; GARCÍA LÓPEZ, P. *La Administración electrónica en España*. Barcelona: Ariel, 2007.
- GAMERO CASADO, E. «Objeto, ámbito de aplicación y principios generales de la Ley de Administración electrónica; su posición en el sistema de fuentes». A: GAMERO CASADO, E.; VALERO TORRIJOS, J. (coord.). *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: Thomson Reuters Aranzadi, 2009.
- GAMERO CASADO, E.; VALERO TORRIJOS, J. (coord.). *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: Thomson Reuters Aranzadi, 2009.
- GARCÍA RUBIO, F. *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.

- GÓMEZ PUENTE, M. «El impulso de la Sociedad de la Información. La Administración Electrónica en el marco europeo y estatal». A: PIÑAR MAÑAS, J. L. (dir.). *Administración electrónica y ciudadanos*. Navarra: Thomson Reuters Aranzadi, 2011.
- GÓMEZ-POMAR RODRÍGUEZ, J.; LÓPEZ ARANDA, M. (coord.). *Administración electrónica: El modelo español*. Madrid: Euroeditions Editorial, 2011.
- HEREDERO HIGUERAS, M. «Problemas jurídicos de la mecanización». *Documentación Administrativa*, núm. 129 (1968).
- LIEBANA RAMÍREZ, A. «Las claves mecanográficas». *Documentación Administrativa*, núm. 101-102 (1966).
- LÓPEZ CAMPS, J.; GADEA CARRERA, A. *Una nueva administración pública: Estrategias y métodos para mejorar la calidad y la eficiencia del e-Gobierno*. Oñati: Instituto Vasco de Administración Pública, 2001.
- LÓPEZ CAMPS, J.; LEAL FERNÁNDEZ, I. *e-Gobierno: Gobernar en la sociedad del conocimiento*. Oñati: Instituto Vasco de Administración Pública, 2002.
- MADRAZO, M. «Los equipos de fichas perforadas como instrumento de administración». *Documentación Administrativa*, núm. 100 (1966).
- MARTÍNEZ GUTIÉRREZ, R. *Administración pública electrónica*. Cizur Menor (Navarra): Civitas, 2009.
- MARTÍNEZ USERO, M.A. *La gestión del conocimiento en la administración electrónica*. Madrid: Arcos, 2007.
- MESEGUER YEBRA, J. *Administración electrónica (Textos legales)*. 2a ed. Madrid: Boletín Oficial del Estado, 2010.
- PALOMAR OLMEDA, A. *La actividad administrativa efectuada por medios electrónicos: (a propósito de la Ley de Acceso Electrónico a las Administraciones Públicas)*. Cizur Menor (Navarra): Civitas, 2007.
- PALOMAR OLMEDA, A. «La utilización de las nuevas tecnologías en la actuación administrativa». *Revista Española de Derecho Administrativo*, núm. 87 (1995).
- PEGUERA POCH, M. (coord). *Derecho y nuevas tecnologías*. Barcelona: Universitat Oberta de Catalunya, 2006.
- PINTO MOLINA, M.; GÓMEZ CAMARERO, C. *La ciberadministración española en la sociedad de la información: retos y perspectivas*. Gijón: Trea, 2004.
- PIÑAR MAÑAS, J. L. (dir.). *Administración electrónica y ciudadanos*. Navarra: Thomson Reuters Aranzadi, 2011.
- PIÑAR MAÑAS, J. L. «Revolución tecnológica y nueva Administración». A: PIÑAR MAÑAS, J. L. (dir.). *Administración electrónica y ciudadanos*. Navarra: Thomson Reuters Aranzadi, 2011.

REGO BLANCO, D. «Registros, comunicaciones y notificaciones electrónicas». A: GAMERO CASADO, E.; VALERO TORRIJOS, J. (coord.). *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: Thomson Reuters Aranzadi, 2009.

ROEL, V. *La tercera revolución industrial y la era del conocimiento*. 3a ed. Lima: Fondo Editorial de la Universidad Nacional Mayor de San Marcos.

ROLDÁN CASAÑE, B. «El modelo cibernético y el estudio de las organizaciones». *Documentación Administrativa*, núm. 30 (1960).

SALVAT MARTINREY, G.; SERRANO MARÍN, V. *La revolución digital y la sociedad de la información*. Zamora: Comunicación Social, 2011.

TRAYTER JIMÉNEZ, J. M. «Los órganos colegiados en el momento presente». *Revista Española de Derecho Administrativo*, núm. 150 (2011).

URGELL, F.; ALBAR, E.; WELP, Y. «Serveis públics en línia i organització de l'Administració: un estudi de cas sobre governança electrònica». A: *Coneixement i societat: Revista d'universitats, recerca i societat de la informació*, núm. 7 (2005), p. 52-71.

VALERO TORRIJOS, J. *El régimen jurídico de la e-Administración. El uso de medios informáticos y telemáticos en el procedimiento administrativo común*. 2a ed. Granada: Comares, 2007, p. 34 i seg.

YONEJI MASUDA, *The information society as Post-Industrial Society*. Estats Units: World Future Society, 1981. Traducció al castellà: OLLERO, J. *La sociedad de la información como sociedad post-industrial*. Madrid: Fundesco Tecnos, 1984.