

# La regulación de la administración electrónica local: el caso del Ayuntamiento de Barcelona<sup>1</sup>

*Agustí Cerrillo i Martínez*  
*Profesor de Derecho Administrativo.*  
*Director del programa de Derecho*  
*de la Universitat Oberta de Catalunya*

1. El carácter poliédrico de la administración electrónica local.
2. La administración electrónica en el Ayuntamiento de Barcelona.
3. La Ordenanza reguladora de la administración electrónica de Barcelona.
  - 3.1. Disposiciones generales sobre la administración electrónica del Ayuntamiento de Barcelona. 3.1.1. Principios de la administración electrónica local. 3.1.2. Derechos y deberes de los ciudadanos en la administración electrónica. 3.1.3. La seguridad de las transacciones telemáticas: el uso de la firma electrónica. 3.1.4. El mal funcionamiento de la administración electrónica.
  - 3.2. Difusión de la información administrativa. 3.2.1. Derechos de los ciudadanos. 3.2.2. Información accesible telemáticamente. 3.2.3. Principios generales de la difusión de la información administrativa.
  - 3.3. Comunicación.
  - 3.4. Tramitación de procedimientos. 3.4.1. La tramitación electrónica de los procedimientos administrativos.
  - 3.5. El procedimiento administrativo electrónico. 3.5.1. Iniciación. 3.5.2. Instrucción. 3.5.3. Finalización.
4. La regulación de la administración electrónica local: impulso o barrera.

## 1. El carácter poliédrico de la administración electrónica local

Las tecnologías de la información y la comunicación son utilizadas a diario por las administraciones públicas: mejoran la prestación de los servicios públicos, facilitan la relación con los ciudadanos, canalizan la relación con otras administraciones públicas e impulsan el desarrollo local. Gracias al uso intensivo de las tecnologías de la información y la comunicación, las administraciones públicas pueden prestar los servicios públicos de manera más ágil, eficaz y eficiente; se pueden relacionar con los ciudadanos de forma más próxima, transparente y participativa y, además, pueden impulsar el desarrollo económico y social.<sup>2</sup>

1. El autor quiere agradecer la colaboración en la elaboración de este artículo del Ayuntamiento de Barcelona y, en particular, de José Ramón Rodríguez, gerente adjunto de organización y sistemas de información.

2. En relación con el impacto de las tecnologías de la información y la comunicación en el ámbito local, véase el documento elaborado por Localret, "Les polítiques locals en l'era digital" en dirección: <http://www.localret.es/assemblea2005/docs/ppled.pdf>.

Aunque son muchas las aplicaciones de las tecnologías de la información y la comunicación en el ámbito público, en las próximas páginas nos centraremos exclusivamente en lo que se conoce como administración electrónica. La administración electrónica es un modelo de administración pública, basado en el uso intensivo de las tecnologías de la información y el conocimiento, que persigue mejorar la eficiencia interna, las relaciones de la Administración con los ciudadanos y las relaciones interadministrativas. Sin embargo, la administración electrónica no se corresponde únicamente con la automatización de la administración pública. No podemos considerar que la simple incorporación de la tecnología en la Administración pública constituya un elemento suficiente para poder confirmar el surgimiento de un nuevo modelo de administración pública. En la administración electrónica, la incorporación de las tecnologías de la información y la comunicación debe ir acompañada de la reformulación de los procedimientos y las organizaciones, de un cambio no sólo organizativo sino también institucional, para adaptarse a las necesidades de las sociedades actuales. Todo ello, ha de venir impulsado por un liderazgo político suficiente pero también por un marco jurídico que, por un lado, permita garantizar la seguridad jurídica y, por otro, el ejercicio de los derechos y deberes de los ciudadanos.<sup>3</sup>

De aquí que debamos apuntar que la administración electrónica tiene un carácter poliédrico, en el sentido de que presenta diferentes planos (técnico, político-organizativo, jurídico) cuya intersección resulta necesaria para el desarrollo de la administración electrónica.<sup>4</sup>

Además, la definición que hemos facilitado de la administración electrónica nos permite observar la existencia de diferentes dimensiones de la administración electrónica ya que el uso de las tecnologías de la información y la comunicación no sólo puede contribuir a la mejor prestación de los servicios públicos y, por lo tanto, a una mayor eficacia y eficiencia administrativa, sino que también puede ser un

---

3. Las tecnologías de la información y la comunicación pueden favorecer la consolidación de la administración en red, un modelo de administración pública propio de las sociedades pluralistas, complejas e interdependientes, que se basa en la colaboración entre Administración y ciudadanos en el que se dan múltiples relaciones entre los actores representantes, todos ellos de intereses que deben integrarse en la composición del interés general debido a la interdependencia que existe entre sí. En cualquier caso, la presencia de la Administración en la red no implica necesariamente la construcción de una administración en red. Véase al respecto, CERRILLO I MARTÍNEZ, A. (2005), "E-información: Hacia una nueva regulación del acceso a la información", *IDP. Revista de internet, Derecho y Política* [artículo en línea], núm.1 [fecha de consulta: 28 de diciembre de 2006]. En la dirección: <http://www.uoc.edu/idp/1/dt/esp/cerrillo.pdf>, p. 6.

En esta línea, Arena sostiene que "si se quiere que esta nueva forma de administración pueda producir todos sus efectos, es necesario ser consciente de que realizar plenamente el e-gobierno significa afrontar algunos de los problemas de fondo, teóricos y prácticos, relativos a las relaciones entre las administraciones públicas y los ciudadanos". G. ARENA (2003), "E-government e nuovi modelli di amministrazione", en *Observatori de l'evolució de les institucions*, p. 2.

4. Además, como apunta Lessig, "el ciberespacio es regulable en la medida en que su propia estructura, su código estructural, lo que condiciona su funcionamiento, es regulable. Regular el código, la arquitectura de internet, es regular el ciberespacio". LESSIG, L. (1998), *The Laws of Cyberspace* [fecha de consulta: 28 de diciembre de 2006]. En la dirección: [http://cyber.law.harvard.edu/works/lessig/laws\\_cyberspace.pdf](http://cyber.law.harvard.edu/works/lessig/laws_cyberspace.pdf).

buen instrumento para incrementar la información y la participación de los ciudadanos en los asuntos públicos y una mayor inclusión social.<sup>5</sup>

Este carácter multidimensional de la administración electrónica es especialmente intenso en el ámbito local desde donde los ciudadanos reciben gran parte de los servicios públicos y donde actúan como participantes directos en el proceso democrático.

En las próximas páginas nos proponemos analizar uno de los planos que conforman el desarrollo de la administración electrónica: el jurídico. El desarrollo de este análisis lo realizaremos a partir de la experiencia del Ayuntamiento de Barcelona y, en particular, a través del estudio de su Ordenanza reguladora de la administración electrónica aprobada en marzo de 2006.

## 2. La administración electrónica en el Ayuntamiento de Barcelona

La administración electrónica en el Ayuntamiento de Barcelona ha experimentado un crecimiento considerable en los últimos años tanto desde la perspectiva de la oferta como de la demanda. Así, en menos de diez años la presencia del Ayuntamiento de Barcelona en internet se ha incrementado enormemente, pasando de 2003 de 99 a páginas web 2006 a 139 que contienen 80.000 páginas estáticas y 120 aplicaciones.<sup>6</sup> Pero además, desde la perspectiva de los ciudadanos, el uso de la página web del Ayuntamiento de Barcelona también ha experimentado una evolución muy considerable, pasando de tres millones de usuarios en 2000 a más de treinta y seis millones de visitas en 2006.<sup>7</sup>

No obstante, no podemos considerar que estos datos sinteticen ni la situación actual de la administración electrónica en el Ayuntamiento de Barcelona ni tampoco la evolución que ha experimentado en los últimos años. Tal como hemos apuntado en el epígrafe anterior, la administración electrónica local no se caracteriza únicamente por el uso de las tecnologías de la información y la comunicación, sino también por el cambio que éstas propician en la organización y funcionamiento de las administraciones públicas y en los canales de comunicación y de relación con los ciudadanos.

En el caso del Ayuntamiento de Barcelona, la incorporación de las tecnologías de la información y la comunicación no se ha concretado únicamente en el uso del teléfono como canal de información a los ciudadanos o la presencia en internet para tra-

---

5. Como síntesis de estas ideas se puede traer a colación la declaración adoptada en el congreso fundador de la organización Ciudades y Gobiernos Locales Unidos (CGLU), celebrado en París en mayo de 2004: "las nuevas tecnologías de la información y de la comunicación deben contribuir a incrementar las posibilidades que tienen los ciudadanos de hacer respetar sus derechos, a mejorar la capacidad de los gobiernos locales para ofrecer servicios esenciales accesibles a todos y a profundizar la participación ciudadana en los niveles de decisión local" (<http://cities-localgovernments.org/uclg/web/index.asp?pag=template.asp&L=ES&ID=153>).

6. RODRÍGUEZ, J. R. (2006), "El modelo Barcelona de administración electrónica: Adopción e institucionalización", *UOC Papers* [artículo en línea], núm. 3 [Fecha de consulta: 28 de diciembre de 2006]. En la dirección: [http://www.uoc.edu/uocpapers/3/dt/esp/rodriguez\\_jr.pdf](http://www.uoc.edu/uocpapers/3/dt/esp/rodriguez_jr.pdf).

7. Fuente: Ayuntamiento de Barcelona.

mitar algunos procedimientos administrativos, sino que también ha propiciado o facilitado otros cambios, tal vez más profundos, en su organización y funcionamiento.<sup>8</sup>

Sin embargo nuestro análisis se centrará exclusivamente en el uso de las tecnologías de la información y la comunicación para canalizar la relación de la administración municipal con los ciudadanos. En los últimos años, el Ayuntamiento de Barcelona ha realizado un importante esfuerzo para avanzar en el desarrollo de su administración electrónica. De hecho, según Rodríguez, el Ayuntamiento de Barcelona se encuentra en un nuevo ciclo en el proceso de desarrollo de la administración electrónica que se caracterizaría por una incipiente integración e institucionalización de la administración electrónica en el interior de la administración municipal y en la relación con otras administraciones públicas y por un avance en la adopción social de los servicios de administración electrónica entre la población y de sustitución de los canales tradicionales por el canal internet.<sup>9</sup>

Por lo que se refiere al primer rasgo, la institucionalización de la administración electrónica en el Ayuntamiento de Barcelona, se caracteriza por “la puesta en marcha de servicios avanzados, por la integración de los servicios de internet en el seno de la administración municipal y por la relación, mediante ésta, con otras administraciones; todo ello mediante cambios organizativos, tecnológicos y jurídicos”.<sup>10</sup>

Actualmente, el uso de las tecnologías de la información y la comunicación por el Ayuntamiento de Barcelona permite la difusión de información pública,<sup>11</sup> la comunicación de los ciudadanos con el Ayuntamiento<sup>12</sup> y su participación en las decisiones públicas<sup>13</sup> o la tramitación de procedimientos administrativos.<sup>14</sup> Pero más allá de estas aplicaciones, en los últimos años, se ha ido avanzando para ofrecer otros usos como la puesta a disposición de extranets seguras para colectivos profesionales,<sup>15</sup> la personalización de contenidos,<sup>16</sup> el acceso telemático a información personal,<sup>17</sup> el uso de dispositivos móviles para la obtención de información administrativa o de interés general,<sup>18</sup> la retransmisión del pleno por televisión por IP,<sup>19</sup> la difusión de información

8. El análisis de todos estos cambios ha llevado a Castells i Ollé a hablar de la existencia de un *modelo Barcelona de administración electrónica*. Véase, CASTELLS, M.; OLLÉ, E. (2004), “El model Barcelona II: l’Ajuntament de Barcelona a la societat xarxa”, Barcelona: UOC [Fecha de consulta: 28 de diciembre de 2006]. En la dirección: <http://www.uoc.edu/in3/pic/cat/pic5.html>.

9. RODRÍGUEZ, J. R. (2006), “El modelo Barcelona de administración electrónica: Adopción e institucionalización”, *op. cit.*, p. 3.

10. RODRÍGUEZ, J. R. (2006), “El modelo Barcelona de administración electrónica: Adopción e institucionalización”, *op. cit.*, p. 5.

11. <http://www.bcn.es>.

12. Aplicación multicanal para la gestión de incidencias, reclamaciones, sugerencias y consultas (IRIS) en <http://www.bcn.es/iris/cat/index.html?1,0>.

13. <http://www.bcn.es/participacio/>.

14. [http://w10.bcn.cat/APPS/STPSipacWeb/tramit\\_i.do](http://w10.bcn.cat/APPS/STPSipacWeb/tramit_i.do).

15. <http://www.bcn.cat/hisenda>.

16. [http://w3.bcn.es/V07/Home/V07HomeLinkPI/0,2488,1653\\_71861\\_1,00.html](http://w3.bcn.es/V07/Home/V07HomeLinkPI/0,2488,1653_71861_1,00.html).

17. <https://w10.bcn.es/APPS/sircarpciutada/login.do?i=c>.

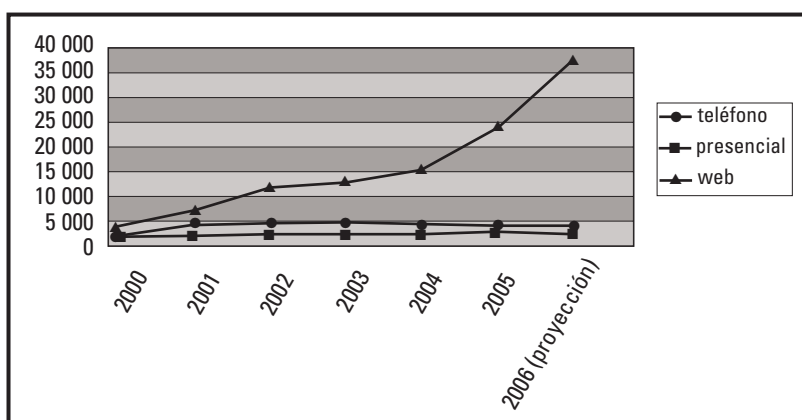
18. <http://www.bcn.es/bcnmobil/index.htm>.

19. [http://w3.bcn.es/V04/Home/V04HomeLinkPI/0,2687,394566\\_26515877\\_1,00.html](http://w3.bcn.es/V04/Home/V04HomeLinkPI/0,2687,394566_26515877_1,00.html).

a través de la radio scanner,<sup>20</sup> la puesta a disposición de la tecnología RSS para la sindicación de noticias<sup>21</sup> o servicios interactivos.<sup>22</sup> Además, el Ayuntamiento de Barcelona se ha caracterizado por facilitar el acceso a sus servicios electrónicos a las personas discapacitadas<sup>23</sup> y por potenciar el uso del código abierto.<sup>24</sup> Finalmente, no podemos olvidar que a través de las tecnologías de la información y la comunicación el Ayuntamiento de Barcelona ha venido intercambiando información con otras administraciones públicas.

Esta fase en el desarrollo de la administración electrónica se ha visto acompañada por un incremento considerable de la inversión municipal en tecnologías de la información y la comunicación, guiada por un liderazgo decidido de los responsables municipales plasmado en la adopción del Plan estratégico de sistemas de información y del Plan de administración electrónica integrado en el Plan de actuación municipal y del Plan de inversiones municipales y, desde 2006, enmarcada en la Ordenanza reguladora de la administración electrónica (en adelante, ORAE).<sup>25</sup>

Por lo que se refiere al segundo rasgo, la adopción de la web municipal, se puede observar el crecimiento que el uso de internet ha tenido últimamente entre los vecinos de Barcelona.<sup>26</sup>



Fuente: Ayuntamiento de Barcelona (2006).

Gráfico 1: Evolución de los usuarios de los diferentes canales (miles).

20. <http://www.bcn.es/scannerbcn/>.

21. <http://www.bcn.cat/rss/catala/welcome.htm>.

22. <http://www.bcn.es/jocs/cat/welcome.htm>.

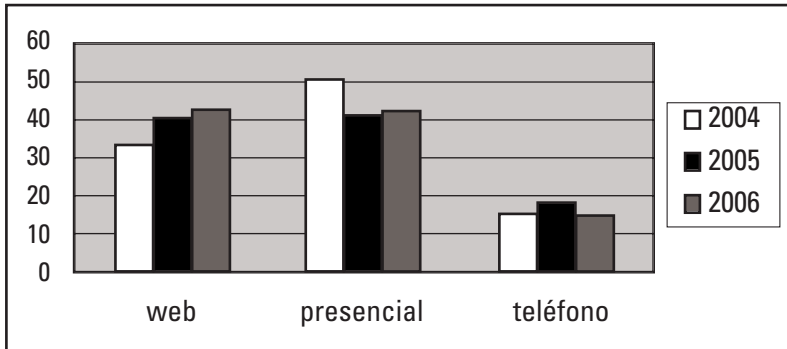
23. <http://www.bcn.es/accessible/>.

24. [http://www.bcn.es/b-online/doc/Mesura\\_Govern\\_program\\_Lliure.pdf?1,0](http://www.bcn.es/b-online/doc/Mesura_Govern_program_Lliure.pdf?1,0).

25. Otros elementos que caracterizan esta etapa son la integración de la administración electrónica en el área de Presidencia y Hacienda y en la gerencia municipal, la constitución de una Comisión de Administración Electrónica, el refuerzo de las estructuras directivas así como la extensión de una cultura de valor para el cliente (RODRÍGUEZ, J. R. (2006), "El modelo Barcelona de administración electrónica: Adopción e institucionalización", *op. cit.*, p. 7).

26. En la encuesta realizada en enero de 2005 sobre el uso de internet en la ciudad de Barcelona, se puede observar cómo un 58,9% de los barceloneses afirma ser usuario de internet de los cuales, un 46,8% declaran haber visitado la web del Ayuntamiento de Barcelona.

Asimismo, resulta interesante advertir que los servicios que se ofrecen en la página web del Ayuntamiento de Barcelona resultan útiles a los ciudadanos siendo por ello una alternativa real a otras fuentes de información y otros canales de comunicación.<sup>27</sup>



**Fuente:** Ayuntamiento de Barcelona (septiembre de 2006).

**Gráfico 2:** Evolución de la demanda de trámites por canal.

De hecho, el uso de internet entre los ciudadanos que tramitan con el Ayuntamiento es bastante elevado (el 19,55% de los ciudadanos que tramitan con el Ayuntamiento lo han hecho en alguna ocasión en línea y el 10,87% lo hacen siempre) y el potencial de crecimiento es también alto puesto que el 22% de los ciudadanos están dispuestos a tramitar en línea con el Ayuntamiento. En el caso de las empresas, estas cifras se incrementan considerablemente ya que en este caso más del 50% han tramitado con el Ayuntamiento utilizando medios electrónicos y el 49,9% de los gestores y el 34% de las empresas siempre lo hacen utilizando estos medios.<sup>28</sup>

En la actualidad se pueden realizar por internet unos setenta trámites, que representan el 90% del volumen de tramitación potencial del Ayuntamiento, de los cuales veintiuna se pueden gestionar íntegramente a través de internet (lo que constituye un potencial del 65%).<sup>29</sup> En los últimos años se ha producido un incremento considerable de los trámites gestionables electrónicamente sobre la base del criterio de automatizar trámites sencillos que, además, son los que tienen una mayor demanda entre los ciudadanos.

En el desarrollo de la administración electrónica el Ayuntamiento de Barcelona ha buscado el apoyo de colectivos profesionales y ha colaborado con otras administraciones públicas. En esta línea, el Ayuntamiento de Barcelona ha firmado con-

27. RODRÍGUEZ, J. R. (2006) "El modelo Barcelona de administración electrónica: Adopción e institucionalización", *op. cit.*, p. 12.

28. Fuente: Ayuntamiento de Barcelona; encuesta cuantitativa público empresas 2006; encuesta de usuarios IMH (entrevista *in situ*), 2005; encuesta trámites en línea, 2006; Ómnibus Municipal, marzo de 2006.

29. RODRÍGUEZ, J. R. (2006), "El modelo Barcelona de administración electrónica", *Pentoe ITC Analyst* (noviembre-diciembre).

venios con otras administraciones públicas lo que le facilita la interoperatividad así como el intercambio de datos (Agencia Estatal de la Administración Tributaria o Consorci Administració Oberta de Catalunya, por citar algún ejemplo).

A pesar de los avances experimentados por la administración electrónica del Ayuntamiento de Barcelona, aún existen diferentes elementos que pueden enlentecer su avance. Así, por poner un ejemplo, resulta interesante observar cómo sólo el 18% de los ciudadanos de Barcelona tienen una identificación digital.

La valoración de de la administración electrónica del Ayuntamiento de Barcelona es positiva tanto por parte de los ciudadanos, como a nivel académico.

Así, por un lado, la valoración entre los ciudadanos de la situación actual de la administración electrónica de Barcelona es de 7 sobre 10.<sup>30</sup>

Por otro lado, los avances realizados por la administración electrónica del Ayuntamiento de Barcelona le han permitido obtener numerosos reconocimientos internacionales<sup>31</sup> y situarse en los puestos de cabeza en los estudios comparados sobre administración electrónica local.<sup>32</sup>

### 3. La Ordenanza reguladora de la administración electrónica de Barcelona

El carácter poliédrico de la administración electrónica tiene reflejo en su regulación. En particular, la ORAE permite diferentes lecturas en función del prisma con el que se aborde puesto que tiene un contenido complejo que alcanza desde la regulación de los aspectos estrictamente jurídicos relativos a la administración electrónica barcelonesa hasta cuestiones que responden a aspectos técnicos, sin olvidar que la ordenanza asume un determinado modelo organizativo de la administración electrónica y se enmarca en la estrategia del Ayuntamiento de Barcelona en esta materia.

---

30. Fuente: Ayuntamiento de Barcelona; encuesta Ómnibus Municipal, marzo de 2006.

31. Véase, al respecto, <http://www.bcn.es/b-online/cat/reconeixements.html?1,0>.

32. En la Radiografía de webs municipales que elabora anualmente *El País*, el Ayuntamiento de Barcelona viene ocupando en los últimos años posiciones de liderazgo (primer puesto en 2004, sexto puesto en 2005 y segundo puesto en 2006). Véase en *El País*, de 24 de junio de 2004 y 30 de junio de 2005 y 13 de julio de 2006, respectivamente.

En los análisis comparativos elaborados con diferente metodología por Chaín y Tomás y Esteves, Barcelona también se sitúa como líder entre las ciudades españolas por lo que se refiere al desarrollo de la administración electrónica: CHAÍN NAVARRO, C.; TOMÁS CARRIÓN, P. (2005), "Análisis comparativo del desarrollo en internet de los municipios españoles más poblados", *Anales de Documentación*, núm. 8; ESTEVES, J. (2005), *Análisis del desarrollo del gobierno electrónico municipal en España*. IE Working Paper (WPE05-32) [Fecha de consulta: 28 de diciembre de 2006]. En la dirección: [http://latienda.ie.edu/working\\_papers\\_economia/WPE05-32.pdf](http://latienda.ie.edu/working_papers_economia/WPE05-32.pdf).

Para contextualizar la situación de la administración electrónica del Ayuntamiento de Barcelona entre los municipios catalanes, véase CERRILLO I MARTÍNEZ, A. (2006) "Els canals de relació entre l'Administració local i els ciutadans", en Magre, J. *Informe de l'Observatori del Govern Local*, Barcelona, Fundació Pi i Sunyer, y la *Encuesta sobre la adopción de las tecnologías de la información y la comunicación en la administración local de Catalunya* (2005) elaborada por la Fundació Observatori de la Societat de la Informació de Catalunya (junio de 2006).

En particular, en las próximas páginas nos proponemos analizar la Ordenanza reguladora de la administración electrónica desde la perspectiva jurídica y, en particular, de la regulación que contiene de los diferentes niveles de relación entre la administración electrónica municipal y los ciudadanos. A través de los diferentes canales tecnológicos que la administración pública pone a disposición de los ciudadanos se facilitan tres tipos de relación entre la administración pública y los ciudadanos: el acceso y difusión de información pública, la comunicación con la administración pública y, en particular, la participación en las decisiones públicas y la tramitación de procedimientos administrativos.<sup>33</sup>

Previamente, analizaremos algunas cuestiones de carácter general como son el ámbito de aplicación de la ORAE, los principios que deben guiar la actuación de la administración electrónica y los derechos y deberes que configuran el estatuto jurídico de los ciudadanos ante la administración electrónica.

### 3.1. Disposiciones generales sobre la administración electrónica del Ayuntamiento de Barcelona

La regulación de la administración electrónica debe perseguir tanto la garantía de la seguridad jurídica así como el ejercicio de los derechos y los deberes de los ciudadanos en sus relaciones con las administraciones públicas. Para la consecución de estos objetivos generales, la ORAE se propone establecer los derechos y deberes que deben regir las relaciones utilizando medios electrónicos entre los ciudadanos y el Ayuntamiento de Barcelona; fijar los principios generales para el impulso y desarrollo de la administración electrónica local en Barcelona y regular las condiciones y los efectos jurídicos del uso de los medios electrónicos en los procedimientos administrativos, así como los principios reguladores de la incorporación de procedimientos a la tramitación por medios electrónicos.

Desde un punto de vista subjetivo, la ORAE es de aplicación a la administración municipal de Barcelona, entendiendo como tal los órganos administrativos que integran el Ayuntamiento de Barcelona, los organismos autónomos y entidades públicas empresariales vinculados al mismo, el resto de entidades vinculadas al Ayuntamiento de Barcelona o dependientes de él, así como los consorcios en que sea mayoritaria la representación del Ayuntamiento y las sociedades y entidades concesionarias de servicios públicos municipales cuando así lo disponga el título de la concesión o lo decidan los órganos de gobierno.<sup>34</sup> Asimismo, la ORAE será de

33. Hemos optado por establecer únicamente tres niveles por razones expositivas a pesar de que generalmente los estudios sobre el desarrollo de la administración electrónica incluyen cuatro niveles que bien distinguen el nivel de acceso y difusión de información pública en dos en función de la complejidad de la información o bien dividen el nivel de tramitación en dos en función de que las TIC faciliten la tramitación y resolución del procedimiento o únicamente su iniciación y tramitación inicial. Véase al respecto UNPAN (2005), *Global e-Government readiness report 2005. From e-Government to e-Inclusion*, New York, United Nations, p. 16.

34. La ORAE prevé que el Ayuntamiento de Barcelona promoverá que sea adoptada por los organismos y entidades en que esté representado.



aplicación a los ciudadanos, entendiendo como tales las personas físicas y jurídicas, en sus relaciones electrónicas con el Ayuntamiento de Barcelona.

Desde un punto de vista objetivo, la ORAE es aplicable a los diferentes niveles de interacción y complejidad de la administración electrónica y, por lo tanto, a diferentes tipos de relación entre la administración municipal y los ciudadanos. De aquí resulta que nos encontremos ante una variedad de situaciones la mayoría de las cuales tienen carácter jurídico (acceso a la información, audiencia a los interesados e información pública, tramitación de los procedimientos administrativos, relaciones interadministrativas), mientras que otras no tienen tal carácter (comunicaciones de los ciudadanos no sometidas al ordenamiento jurídico administrativo como las quejas o las sugerencias).

Desde un punto de vista tecnológico, la administración electrónica supone la utilización de diversas tecnologías de la información y la comunicación por parte de las administraciones públicas. En esta línea, la administración electrónica se vincula con la noción de administración multicanal, es decir, la puesta a disposición de los ciudadanos por parte de la Administración pública de diferentes canales a través de los que se puede relacionar con ella a fin de que cada usuario pueda escoger el canal que más se adecue a sus necesidades o intereses.<sup>35</sup> Así pues, la ORAE no es de aplicación exclusiva a la presencia en internet del Ayuntamiento de Barcelona sino que también es aplicable al resto de medios electrónicos que la administración municipal pone a disposición de los ciudadanos. En particular, la ORAE entiende por medios electrónicos “cualquier mecanismo, equipo, instalación o sistema de tratamiento o transmisión de la información que permita producir, almacenar o tratar datos o informaciones susceptibles de ser incorporados a un soporte electrónico, o transmitir dichos datos o informaciones mediante redes de comunicaciones electrónicas, incluidas las redes de telecomunicaciones y las utilizadas para la radiodifusión”.<sup>36</sup>

### 3.1.1. Principios de la administración electrónica local

De la definición que hemos facilitado de la administración electrónica se desprende que su avance y desarrollo debe contribuir a la consecución de diferentes principios de organización y funcionamiento de las administraciones públicas como la eficacia, la transparencia y el servicio a los ciudadanos o la coordinación y cooperación administrativa. De este modo, desde un punto de vista jurídico, las TIC suponen un instrumento que facilita la consecución de los principios previstos con carácter general en los artículos 103 y 105 de la Constitución y también en los artículos 3 y 4 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de régimen jurídico de las administraciones públicas y del procedimiento administrativo común (en adelante, LRJPAC), y 6 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las bases del régimen local (en adelante,

35. OCDE (2005), *e-Government for better government*, París, OCDE, p. 45 y ss.

36. La Carta Municipal ya preveía que el acceso de los ciudadanos a la información podía realizarse “mediante el uso de cualquiera de las tecnologías al servicio de la comunicación” (artículo 39.1).

LBRL), que son recogidos y adaptados al ámbito de la administración electrónica por la ORAE. Además, la Ordenanza recoge una explicación del alcance de cada uno de estos principios.<sup>37</sup>

En primer lugar, la administración electrónica ha de tener un impacto positivo en la actuación de la administración municipal y, por ello, debe contribuir a su eficacia, eficiencia y economía. En esta línea, la ORAE prevé que en la implantación de la administración electrónica se deben tener en cuenta de los siguientes criterios: el impacto y utilización de los servicios afectados; los colectivos a los que se dirige; las mejoras alcanzables por la prestación del servicio; la integración de los sistemas de relación con los ciudadanos, con el resto de la organización y con los sistemas de información municipales; el nivel de esfuerzo técnico, organizativo y económico requerido y la madurez y disponibilidad de las tecnologías.

Pero además, en segundo lugar, el desarrollo de la administración electrónica debe permitir mejorar las relaciones con los ciudadanos, las empresas y las ONG. En particular, el uso de las tecnologías de la información y la comunicación permite mejorar la transparencia administrativa al facilitar una mayor difusión de la información administrativa y publicidad de la actividad municipal; la participación de los ciudadanos en la administración municipal mediante el uso de los medios electrónicos en el ejercicio de los derechos de participación y la promoción del debate público y la expresión de ideas y opiniones y, finalmente, el servicio al ciudadano, que se traduce en el impulso del desarrollo de la administración electrónica local. Para facilitar la relación entre la administración municipal y los ciudadanos también se prevé el principio de cooperación que implica que se establecerán convenios, acuerdos y contratos con los colegios profesionales, asociaciones y otras entidades para facilitar la relación de sus asociados y clientes con la administración municipal.

Finalmente, el uso de las tecnologías de la información y la comunicación contribuye a la mejora de las relaciones interadministrativas y, en particular, facilita la colaboración y la cooperación entre las diferentes administraciones públicas. Para ello, la ORAE prevé que se impulsará la firma con el Consorci Administració Oberta de Catalunya y el resto de las Administraciones públicas de todos aquellos convenios y acuerdos que sean necesarios para hacer posibles y aplicables las previsiones de la Ordenanza. Además, las tecnologías de la información y la comunicación facilitan el intercambio de información entre administraciones públicas. En esta línea, la ORAE reconoce los principios de acceso y disponibilidad limitada que supone facilitar el acceso de las demás administraciones públicas a los datos en soporte electrónico que tenga sobre los interesados y especificar las condiciones, protocolos y criterios funcionales o técnicos necesarios para acceder a dichos datos con las máximas garantías de seguridad e integridad. Este acceso estará limitado a la existencia de consentimiento del interesado o a que así lo prevea una norma con rango legal.

---

37. Lo que permite superar la crítica que, por ejemplo Parejo, hace de los principios organizativos previstos en la Ley 6/1997, de 14 de abril, de organización y funcionamiento de la Administración General del Estado.

Además de estos principios, la incorporación de las tecnologías de la información y el conocimiento en la actuación de las administraciones públicas requiere la adopción de nuevos principios que guíen su actividad y permitan consolidar el nuevo tipo de relaciones que se dan entre las administraciones públicas y los ciudadanos. En esta línea, la ORAE se refiere a:

–Principio de simplificación administrativa, que supone eliminar todos los trámites o actuaciones que se consideren no relevantes y rediseñando los procesos y los procedimientos administrativos utilizando al máximo las tecnologías de la información y la comunicación.

–Principio de impulso de los medios electrónicos, que implica una acción específica para impulsar su uso de modo preferente lo que se traduce en el uso de medios personales y materiales pertinentes así como el establecimiento de incentivos para fomentar su utilización.

–Principio de neutralidad tecnológica, que persigue garantizar la relación con el Ayuntamiento de Barcelona utilizando medios electrónicos independientemente de los instrumentos utilizados.

–Principio de interoperabilidad, para lo cual se garantizará la adopción de los estándares de interoperabilidad para que los sistemas de información utilizados sean compatibles y se reconozcan con los de los ciudadanos y los de otras administraciones.

–Principio de confidencialidad, seguridad y protección de datos.

El reconocimiento de estos principios jurídicos en la ORAE supone un importante avance tanto por su concreción en el ámbito de la administración electrónica de los principios de organización y funcionamiento previstos en la LRJPAC como por la delimitación del alcance que incorporan. Sin embargo, los deberes para el Ayuntamiento de Barcelona que se derivan de cada uno de los principios en determinados casos, al no haberse previsto concretamente en la ORAE, son de difícil aplicación si no van acompañados de medidas específicas adoptadas por la administración municipal.

### 3.1.2. Derechos y deberes de los ciudadanos en la administración electrónica<sup>38</sup>

Los ciudadanos gozan de diferentes derechos en sus relaciones con las administraciones públicas. En esta línea, la aprobación de la LRJPAC constituyó un importante avance en el reconocimiento del estatuto jurídico de los ciudadanos respecto a la situación anterior. Sin embargo, con el tiempo se ha podido observar la dificultad de disfrutar de algunos de tales derechos y, también, el bajo ejercicio de los mismos por parte de la mayoría de los ciudadanos.

---

38. El Ayuntamiento de Barcelona ya había avanzado hacia la *codificación* de los derechos de los ciudadanos en la administración electrónica al suscribir en marzo de 2005 la Carta de los Derechos de los Ciudadanos en la Sociedad de la Información y del Conocimiento aprobada en la Asamblea General de la red europea de gobiernos locales *Telecities* el 23 de noviembre de 2006 en Oporto (Portugal). En la dirección: [http://www.bcn.es/telecities/docs/Carta de los Derechos Europeos\[es\].doc](http://www.bcn.es/telecities/docs/Carta de los Derechos Europeos[es].doc).

El uso de los medios electrónicos por parte de los ciudadanos puede facilitar el ejercicio de algunos de los derechos previstos (por ejemplo el derecho a obtener información sobre el estado de la tramitación o el derecho a no presentar documentos en poder de la administración pública).<sup>39</sup> Pero también puede generar nuevas situaciones que requieren el reconocimiento de nuevos derechos a favor de los ciudadanos en sus relaciones con las administraciones públicas a través de los medios electrónicos para afrontar tanto las oportunidades que se generan como los riesgos que pueda entrañar.

Desde la perspectiva de las oportunidades, probablemente el principal derecho de los ciudadanos en el marco de la administración electrónica lo constituyen los derechos a dirigirse a la administración pública a través de los medios electrónicos así como exigir que la administración pública se dirija a ellos a través de estos medios.<sup>40</sup> Una concreción de este derecho de acceso a la administración electrónica lo integra el derecho a poderlo hacer independientemente de la situación personal del ciudadano o interesado lo que, requiere que la administración electrónica se adecue a los estándares de accesibilidad y usabilidad vigentes. Sin embargo, el simple acceso no es suficiente si el ciudadano no tiene la formación o la ayuda necesaria para poder utilizar los medios electrónicos para poder ejercer sus derechos en sus relaciones con la administración pública. Además, el ejercicio efectivo de este derecho está directamente vinculado a que el Ayuntamiento haya puesto en marcha los equipamientos y aplicaciones necesarias para poderle dar cumplimiento.

La ORAE ha incorporado todos estos derechos garantizándose tanto el acceso a la administración electrónica, como su adaptación a las circunstancias personales de los ciudadanos, así como la puesta a disposición de los usuarios de formación y ayuda en la administración electrónica.<sup>41</sup>

Desde el punto de vista de los riesgos, además de las cuestiones de seguridad a las que nos referiremos a continuación, probablemente el principal riesgo que se puede derivar de la extensión del uso de los medios electrónicos por parte de las administraciones públicas lo encontramos en lo que se refiere a la vulneración de la intimidad de las personas y, más allá de ella, de los datos personales. Las tecnologías de la información y el conocimiento permiten acceder y agregar datos personales dispersos de manera que se pueda llegar a tener un perfil de la persona afectada. También permiten poder conocer las actividades realizadas al navegar por

---

39. Así, por ejemplo, el artículo 4.1.c) de la ORAE prevé el derecho a no presentar documentos que se encuentren en poder de la Administración municipal o del resto de las administraciones públicas con las que el Ayuntamiento de Barcelona haya firmado un convenio de intercambio de información y en el artículo 4.1.e) de la ORAE se recoge el derecho a acceder a la información administrativa, registros y archivos, en este caso, a través de medios electrónicos.

40. El artículo 45 de la LRJPAC tiene una redacción muy limitada al respecto y no permite concluir que nos encontremos ante un derecho de los ciudadanos si no únicamente ante una facultad. Véase VALERO TORRIJOS, J. (2004), *El régimen jurídico de la e-Administración. El uso de medios informáticos y telemáticos en el procedimiento administrativo*, Granada, Comares, p. 32 y ss.

41. Véase el artículo 4. Asimismo, el artículo 16.3 prevé que "la web municipal cumplirá los estándares de accesibilidad y calidad recomendados para las administraciones públicas".

internet, si se visita una página u otra o si se tramita un procedimiento u otro. Todo ello sin que la persona afectada tenga conocimiento y sin dejar ningún rastro. Para evitar los problemas e inconvenientes de operaciones como las descritas se puedan realizar, la Ley orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, de protección de datos de carácter personal, prevé diferentes derechos En relación con estos datos de carácter personal (acceso, rectificación y cancelación) y de principios que debe regir el tratamiento por parte de las administraciones públicas de datos personales.

La ORAE poco añade a lo previsto en la legislación al prever el derecho a la confidencialidad y protección de los datos personales de los ciudadanos y, en especial, el derecho a que la información personal entregada no pueda ser destinada a ninguna otra finalidad y el derecho a la privacidad y seguridad de las comunicaciones a través de medios electrónicos.<sup>42</sup>

Finalmente, desde un punto de vista general, debemos traer a colación dos aspectos relacionados con el uso de medios informáticos y telemáticos que en el ámbito privado y social están generando un profundo debate con profundas consecuencias en los modelos de negocio. Nos estamos refiriendo al uso de diferentes herramientas tecnológicas y al uso del programario libre.

En relación con el primer aspecto, la ORAE prevé el derecho a acceder a la administración electrónica y utilizarla independientemente de las herramientas tecnológicas y, en particular, que los servicios, informaciones, trámites y procedimientos sean accesibles desde los principales navegadores y sistemas operativos de programario libre.<sup>43</sup>

Por lo que se refiere al uso del programario libre, la ORAE además establece que se pondrá a disposición de la comunidad las aplicaciones de administración electrónica,<sup>44</sup> recogiendo de este modo, la especial sensibilidad que ha tenido el Ayuntamiento de Barcelona por esta materia que se ha concretado en el impulso y desarrollo de diferentes iniciativas.<sup>45</sup>

Expuestos los diferentes derechos de los ciudadanos en el marco de la administración electrónica, debemos llamar la atención sobre la necesidad de adoptar mecanismos que permitan garantizar su disfrute y su cumplimiento por parte de las administraciones públicas. En este sentido, ni la ORAE ni en general la normati-

---

42. En este sentido, la ORAE nada dice sobre el uso de *cookies* y otros elementos técnicos que pueden tener una incidencia en esta materia. Sobre el uso de las *cookies* en la administración electrónica, véase VALERO TORRIJOS, J. (2003), "El uso de las *cookies* por las administraciones públicas: ¿Una vulneración de la normativa sobre protección de los datos personales", *Revista Aranzadi de Derecho y Nuevas Tecnologías*, núm. 3.

43. Artículo 16.3.

44. La ORAE prevé que "el Ayuntamiento de Barcelona pondrá a disposición de la comunidad, y en particular, de las entidades locales y del resto de las administraciones públicas, sus aplicaciones de administración electrónica" [artículo 9.a)].

45. Por ejemplo, el Ayuntamiento de Barcelona ha impulsado, a través de su Concejalía de Ciudad del Conocimiento, la Red Internacional para el Programario Libre de la que también forman parte el Ayuntamiento de Porto Alegre (Brasil) y la Junta de Extremadura. Asimismo, ha aprobado en mayo de 2006 una medida de gobierno para el impulso del programario libre.

va sobre procedimiento administrativo incorporan mecanismos específicos de garantía de los derechos de los ciudadanos en la administración ni, en particular, del uso de los medios electrónicos por parte de los ciudadanos. De todos modos, la propia Ordenanza prevé un importante avance en esta línea al establecer que el Ayuntamiento de Barcelona difunda la ORAE por medios electrónicos y elaborando una edición en soporte papel para distribuirla entre los ciudadanos y colectivos y entidades especialmente afectados por su aplicación.<sup>46</sup>

La ORAE no ha incorporado en su articulado dos mecanismos que actualmente ya utilizados por el Ayuntamiento de Barcelona en su administración electrónica. En particular, nos referimos a las cartas de servicios y al aviso legal.<sup>47</sup>

Las cartas de servicios son documentos adoptados por las administraciones públicas en las que se establece e informa de la forma en que se prestan los servicios públicos. A pesar de que las cartas de servicios no tienen carácter normativo, suponen la adquisición de un compromiso por parte de la administración pública y la determinación de las condiciones, estándares e indicadores que permiten conocer o valorar el funcionamiento de un determinado servicio. En la actualidad, el Ayuntamiento de Barcelona tiene una carta de servicios de sus servicios de atención al ciudadano que de manera genérica determina los principios que deben guiar el servicio de información y atención ciudadana, también a través de la página web.<sup>48</sup>

Por lo que se refiere al aviso legal también son un documento en el que se concretan o explican las condiciones de uso de un determinado servicio. Los avisos legales se han extendido rápidamente entre las páginas web de las administraciones públicas en algunas ocasiones llegando a incluir condiciones claramente ilegales (por ejemplo, exonerando a la administración pública de cualquier daño generado por el uso de la página web o la información en ella disponible). En el caso de la página web del Ayuntamiento de Barcelona, a diferencia de lo que sucede en la mayoría de páginas web de administraciones públicas únicamente contiene una mención a aspectos relativos a la protección de datos personales.<sup>49</sup>

Pero el estatuto jurídico de los ciudadanos En relación con la administración electrónica no se concreta únicamente en el reconocimiento de unos derechos. El impacto positivo en la eficacia administrativa no se deriva únicamente del uso de medios electrónicos, ni tan sólo de los cambios organizativos e institucionales que le acompañen tal como se ha apuntado anteriormente. Los ciudadanos pueden contribuir activamente al buen funcionamiento de la administración electrónica y, por ende, a la consecución de la eficacia administrativa.

---

46. El contenido de la disposición final tercera ya se ha concretado en la preparación de una página web sobre la ORAE que contiene una guía para su lectura (<http://www.bcn.es/orae/cat/welcome.htm>).

47. Otro mecanismo potencialmente interesante es la creación de un órgano de garantía de los derechos de los ciudadanos frente a la administración electrónica. En esta línea, por ejemplo, el anteproyecto de ley de administración electrónica contemplaba la creación de la figura del defensor del usuario de la administración electrónica. Sin embargo, el proyecto que finalmente se envió al Congreso de los Diputados no incorporó esta previsión.

48. <http://www.bcn.es/cartaserveis/index.html>.

49. [http://www.bcn.cat/catala/avislegal/protec\\_dades.htm](http://www.bcn.cat/catala/avislegal/protec_dades.htm).

En esta línea, y en el marco de las regulaciones actuales de las relaciones de los ciudadanos con las administraciones públicas que no se basan exclusivamente en el reconocimiento de derechos sino también en el establecimiento de deberes, la regulación de la administración electrónica conlleva el establecimiento de unos deberes de los usuarios de los medios electrónicos en sus relaciones con la administración pública para, como reza la ORAE, “garantizar el buen funcionamiento y gestión de la información, las comunicaciones, los procesos y las aplicaciones de la Administración Electrónica”.<sup>50</sup> En particular, la ORAE prevé que la actuación de los ciudadanos debe estar presidida por los siguientes deberes:

–Deber de utilizar los servicios y procedimientos electrónicos de buena fe y evitando el abuso.

–Deber de facilitar a la Administración municipal información veraz, completa, y precisa, adecuada a los fines para los que se solicita.

–Deber de identificarse en las relaciones administrativas por medios electrónicos con la Administración municipal, cuando así lo requieran.

–Deber de custodiar los elementos identificativos personales e intransferibles utilizados en las relaciones administrativas por medios electrónicos con la Administración municipal.

–Deber de respetar el derecho a la intimidad, confidencialidad y seguridad y el resto de los derechos en materia de protección de datos.

El establecimiento de estos deberes, genera la necesidad de garantizar su cumplimiento. A estos efectos, la ORAE prevé que “la Administración Municipal velará por el cumplimiento de estos deberes, en el marco de lo previsto en la normativa aplicable y en las previsiones de esta Ordenanza”.

### 3.1.3. La seguridad de las transacciones telemáticas: el uso de la firma electrónica

La seguridad de las transacciones telemáticas en el marco de la administración electrónica constituye, junto con la vulneración de los datos personales, el principal riesgo y también miedo generado alrededor de su desarrollo. Internet es una red abierta, de acceso libre y con carácter global cuyo uso introduce riesgos en la seguridad de las comunicaciones tales como la suplantación de los autores de la comunicación, la alteración de los mensajes o la vulneración de la confidencialidad.

Por ello, cualquier avance en el uso de los medios electrónicos por parte de las administraciones públicas debe evitar cualquier riesgo en esta materia. Así, lo previó con carácter básico la LRJPAC al establecer en su artículo 45.5 la necesidad de garantizar la integridad, autenticidad y conservación de los documentos.

La protección de la seguridad en el ámbito de la administración electrónica requiere en primera instancia el uso de medios electrónicos.<sup>51</sup> Sin embargo, su uso y extensión debe ir acompañada de un reconocimiento jurídico.

---

50. Artículo 5.1.

51. La ORAE prevé a tal efecto que “se garantizará la seguridad de las páginas web de las entidades incluidas en el ámbito de aplicación de esta ordenanza, para garantizar la autenticidad e integridad de la información digital que recogen” (artículo 16.2).

Una prueba de ello lo constituye la firma electrónica. La Ley 59/2003, de 19 de diciembre, de firma electrónica, prevé tres tipos de firma electrónica pero la eficacia jurídica de cada uno de ellos es diferente.

A pesar de que la firma electrónica reconocida es la que ostenta mayores ventajas para sus usuarios, tanto desde el punto técnico, ya que resulta imposible suplantar a su titular o modificar el contenido del documento firmado, como jurídico, puesto que los documentos firmados con un certificado reconocido tienen la misma validez jurídica que si hubiesen sido firmados manuscritamente, en la actualidad su uso aún se encuentra limitado.<sup>52</sup> Ante esta situación, muchas administraciones públicas han optado por requerir el uso de otros tipos de firma electrónica.<sup>53</sup>

La ORAE ha seguido este criterio, por otro lado mantenido desde hace años por el Ayuntamiento de Barcelona, y determina que la identificación y la acreditación de la voluntad de los ciudadanos en las relaciones con la Administración municipal se podrán producir a través de la firma electrónica reconocida u otros tipos de firma electrónica. Como veremos posteriormente, la ORAE establece diferentes criterios que permiten concretar el tipo de firma electrónica necesaria para que los ciudadanos puedan gestionar un trámite o tramitar un procedimiento administrativo.

El Ayuntamiento de Barcelona podrá suministrar, directamente o a través de otras entidades, cuando medie convenio o acuerdo al respecto, los mecanismos de firma electrónica a los ciudadanos que lo soliciten.

Un aspecto especialmente relevante es el relativo al uso de la firma electrónica por parte de los órganos administrativos. A pesar de que el artículo 45.3 prevé que en los procedimientos que se tramiten utilizando medios electrónicos se garantizará la identificación y el ejercicio de la competencia por el órgano que la ejerce, generalmente, ni las normas reguladoras de la firma electrónica ni las que regulan la administración electrónica se refieren al uso de la firma electrónica por parte de los órganos administrativos ni, en general, a la identificación, autenticación y acreditación de la voluntad por medios electrónicos los órganos administrativos, sus titulares o personal a su servicio.<sup>54</sup>

52. La ORAE prevé al efecto que “la Administración municipal promoverá la utilización de los medios de identificación electrónica más extendidos en el ámbito social y establecerá acuerdos con las entidades de certificación correspondientes” (artículo 10.4).

53. De todos modos, la extensión del DNI electrónico facilitará la extensión de la firma electrónica reconocida. En esta línea, Plan Avanza prevé que en 2010 el cien por cien de los ciudadanos españoles dispondrán del DNI electrónico que incorpora certificados electrónicos (<http://www.planavanza.es/>).

La ORAE prevé a estos efectos que “la utilización del DNI electrónico permitirá identificar a los ciudadanos en los términos definidos en la normativa que sea de aplicación” (artículo 10.3).

54. Esta situación no es exclusiva de nuestro país, sino que también ocurre en los países de nuestro entorno. Véase estudio comparado sobre esta materia en: CERRILLO I MARTÍNEZ, A.; DELGADO GARCÍA, A.; GARCÍA ALBERO, J.; PEGUERA POCH, M. (2006), *Usos de la signatura. electrònica a Europa. Panoràmica del marc legal i de les aplicacions pràctiques dels certificats digitals en la prestació de serveis d'administració electrònica a Europa*, Barcelona, Catcert [Fecha de consulta: 28 de diciembre de 2006]. En la dirección: <http://www.js-e.net/site/Archivos/Estudi.pdf>.



La ORAE prevé que la identificación de los trabajadores públicos y de los órganos administrativos se realizará mediante la firma electrónica reconocida. De este modo, la ordenanza ha optado por utilizar la firma electrónica más segura que permite dar cumplimiento a los requisitos previstos por la LRJPAC.

#### 3.1.4. El mal funcionamiento de la administración electrónica

Finalmente, desde un punto de vista general existe otro aspecto que genera la duda o el temor por parte tanto de los usuarios de la administración electrónica como de sus responsables y es el relativo a los problemas técnicos. Partimos de la idea de que la administración electrónica es un canal de la administración pública a disposición de los ciudadanos 24 horas al día los 365 días del año.<sup>55</sup> Dejando al margen las cuestiones relativas al cómputo de los plazos a que nos referiremos posteriormente, el problema surge cuando debido a problemas técnicos (caída del servidor, mal funcionamiento de una aplicación, virus o ataques *hackers*) el ciudadano no puede acceder electrónicamente a la administración municipal.

La ORAE únicamente prevé la adopción de medidas cuando la indisponibilidad del canal electrónico se conozca con anterioridad en cuyo caso se deberá avisar con la máxima antelación posible y mientras dure dicha situación.<sup>56</sup> Sin embargo, no se prevé ni qué se debe hacer cuando el problema se genera de manera repentina, ni mucho menos las consecuencias ni las opciones que se deben dar a los ciudadanos en estas circunstancias.

### 3.2. Difusión de la información administrativa

Las administraciones públicas difunden a través de las tecnologías de la información y la comunicación cada vez más información. Además, en la actualidad el principal uso que ciudadanos, empresas y ONG hacen de la administración electrónica es para conocer y acceder a la información pública.<sup>57</sup>

La información que el Ayuntamiento de Barcelona difunde a través de internet es muy diversa: información sobre la organización del propio Ayuntamiento, información sobre los requisitos para solicitar una determinada ayuda, las ordenanzas municipales, información urbanística sobre las fincas en la ciudad o información sobre el tráfico o las actividades culturales que se desarrollan en Barcelona. Como se desprende de los ejemplos expuestos, la información que el Ayuntamiento de Barcelona pone a disposición de los ciudadanos tiene un contenido diverso y, por ende, una función y un valor diferente en cada uno de los casos expuestos.

Desde un punto de vista general, la difusión de la información administrativa y su conocimiento por parte de los ciudadanos constituye una manifestación del

---

55. Así lo confirma también el artículo 16.1.

56. Artículos 16.1, 17.4 y 31.7.

57. Tal como prevé la Carta Municipal de Barcelona, el Ayuntamiento de Barcelona debe prestar el servicio de acceso a la información municipal y ciudadana por sistemas informáticos para asegurar su conocimiento general (artículo 39).

principio de transparencia administrativa. Desde esta perspectiva la información de las administraciones públicas resulta un factor clave para el desarrollo de la democracia al facilitar que los ciudadanos se conviertan en participantes activos, y no únicamente reactivos, en los asuntos públicos y puedan exigir la rendición de cuentas por parte de los poderes públicos. Sin embargo, en algunos casos, la finalidad principal de la comunicación de la información pública viene establecida por el ordenamiento jurídico como una condición legal para la eficacia de los actos administrativos. Además, la información también puede constituir un requisito para la validez de los actos administrativos así como la manifestación del principio de seguridad jurídica. Finalmente, la información administrativa puede constituir una finalidad en sí misma.

La regulación del acceso y difusión de información administrativa ha sido tradicionalmente muy parca, centrada especialmente en los aspectos organizativos.

La Ley 30/1992, de 26 de diciembre, de régimen jurídico de las administraciones públicas y del procedimiento administrativo común (en adelante, LRJPAC), regula en diversos artículos el derecho a acceder a información administrativa (artículos 35 y 37) y, además, prevé la posibilidad de que las administraciones públicas utilicen las tecnologías de la información y la comunicación en sus relaciones con los ciudadanos.<sup>58</sup> La LBRL persigue fomentar el uso de las tecnologías de la información y la comunicación previendo que “los municipios deberán impulsar la utilización interactiva de las tecnologías de la información y la comunicación para facilitar la participación y la comunicación con los vecinos, para la presentación de documentos y para la realización de trámites administrativos, de encuestas y, en su caso, de consultas ciudadanas”.<sup>59</sup> Finalmente, tenemos una concreción de estos principios en el ámbito de Barcelona en la Carta Municipal de Barcelona que prevé diferentes derechos de los ciudadanos vinculados con la información administrativa: derecho a ser informados de las actividades municipales; derecho de acceso a los archivos públicos; derecho a utilizar los medios de información general que el Ayuntamiento establezca; derecho a ser informados de los resultados de la gestión municipal y derecho a recibir información en materia medioambiental.<sup>60</sup> Aunque desde el punto de vista jurídico su aprobación no supuso un avance evidente respecto a la regulación básica estatal, sí que permi-

---

58. En particular, se prevén cuatro derechos de los ciudadanos relacionados con la información administrativa que persiguen facilitar el acceso a la información sobre los requisitos jurídicos o técnicos de los procedimientos administrativos, el acceso a los archivos y registros administrativos, la información sobre el estado de la tramitación y los documentos contenidos en un procedimiento administrativo y la identificación de las autoridades responsables de la tramitación.

Una concreción de estos principios y derechos respecto a la información en materia de medio ambiente se ha realizado en la Ley 27/2006, de 18 de julio, por la que se regulan los derechos de acceso a la información, de participación pública y de acceso a la justicia en materia de medio ambiente, que contempla explícitamente el uso de las tecnologías de la información y la comunicación para difundir información sobre medio ambiente (artículos 5 y 6).

59. Artículo 70.bis.3 introducido por la Ley 57/2003, de 16 de diciembre.

60. Artículos 39.1 y 3 y 42.1.

tió consolidar el modelo de información administrativa del Ayuntamiento de Barcelona.<sup>61</sup>

Como veremos a continuación, la ORAE supone un avance respecto a las leyes existentes en tres aspectos principales: la delimitación del alcance de los derechos de los ciudadanos; la determinación de la información susceptible de ser difundida o accedida a través de internet y la definición de los principios que deben regir la actividad informativa a través de medios electrónicos. Además, contempla la creación de un tablón de edictos electrónicos lo que constituye una importante novedad así como una aplicación de gran utilidad de los medios electrónicos en el funcionamiento de las administraciones públicas para facilitar la difusión de la información que se deba publicar a través de este mecanismo.<sup>62</sup>

Sin embargo no aborda otras cuestiones vinculadas a la difusión de información administrativa a través de internet como son la reutilización y la comercialización de la información municipal, la responsabilidad por la información administrativa o mecanismos específicos para la garantía del acceso a la información.<sup>63</sup>

### 3.2.1. Derechos de los ciudadanos

La ORAE concreta los derechos de acceso a la información municipal previstos en las normas que hemos expuesto anteriormente y prevé, asimismo, nuevos derechos En relación con esta actividad administrativa.

Por un lado, la ORAE reproduce el derecho a acceder a la información administrativa, registros y archivos, cuyo reconocimiento supone la síntesis de dos derechos previstos para garantizar tanto el acceso pasivo a la información por parte de los ciudadanos, es decir aquél que se da ante una petición por parte de un ciudadano para que las administraciones públicas le faciliten un documento o una información, como el activo, o sea aquél que se canaliza a través de la difusión generalizada de la información mediante la creación de sistemas de difusión de la información por parte de los poderes públicos.<sup>64</sup>

61. Véase un análisis detallado de esta regulación en CERRILLO I MARTÍNEZ, A.; GALÁN GALÁN, A. (2000), "La información administrativa en el ámbito local. El caso del Ayuntamiento de Barcelona", *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, núm. 283, en particular p. 529 y ss.

62. En particular se prevé que "el tablón de edictos electrónicos permitirá el acceso por medios electrónicos a la información que, en virtud de una norma jurídica o resolución judicial, se deba publicar o notificar mediante edictos. El acceso al tablón de edictos electrónico no requerirá ningún mecanismo especial de acreditación de la identidad del ciudadano". A fin de garantizar el máximo acceso al tablón de edictos electrónicos se podrá acceder al mismo a través de la web municipal así como de terminales instalados en la sede del Ayuntamiento. Finalmente, observar que la disposición transitoria tercera prevé la puesta en funcionamiento del tablón de edictos electrónicos en el plazo de un año desde la entrada en vigor de la ORAE.

63. En relación con la responsabilidad, la ORAE se limita a decir que las entidades las que se aplique la ordenanza "no son responsables en ningún caso de la información que se pueda obtener a través de fuentes externas que no dependan de ellas, ni tampoco de las opciones que puedan expresar, a través de las páginas web municipales, las personas no vinculadas a dichas entidades" (artículo 16.4).

64. Véase un análisis detallado de esta diferencia y sus consecuencias jurídicas en CERRILLO I MARTÍNEZ, A. (2005), "E-información: Hacia una nueva regulación del acceso a la información", *op. cit.*

Sin embargo, de hecho tan importante es el reconocimiento de estos derechos como el establecimiento de mecanismos de garantía de su respeto y cumplimiento. En esta línea, la ORAE establece, como veremos posteriormente, algunos principios que deben definir el servicio público de difusión de la información administrativa del Ayuntamiento de Barcelona con el objetivo de garantizar el servicio universal, la continuidad, la calidad del servicio, su asequibilidad y la protección de los usuarios. No obstante, no dispone, a nuestro entender, mecanismos suficientes como para garantizar ni el disfrute de los derechos reconocidos ni el correcto funcionamiento del servicio de información por ejemplo ante la imposibilidad de acceder a determinados contenidos o cuando estos sean incorrectos.

Por otro lado, la ORAE instituye el derecho a disfrutar de contenidos electrónicos de calidad, accesibles, transparentes y comprensibles. La información difundida y accesible a través de los medios electrónicos no sólo debe estar a disposición de los ciudadanos sino que además debe gozar de determinadas características que le permita cumplir los fines previstos y que se adapte a las circunstancias personales de cada ciudadano. Como veremos a continuación, este derecho responde a la caracterización de la actividad informativa que realiza la propia ORAE.

El reconocimiento de este derecho supone una importante novedad en nuestro ordenamiento jurídico que, como se ha observado, hasta el momento se caracteriza por realizar una definición muy parca del régimen jurídico de la difusión de información pública lo que conlleva importantes limitaciones y anomías para las que el ordenamiento jurídico no da respuestas suficientemente adaptadas a las nuevas características de esta actividad derivadas del uso de las tecnologías de la información y la comunicación.

Sin embargo, la grandilocuencia del derecho constituye su propia limitación al no concretarse su contenido específico ni tampoco articular mecanismos suficientes como para garantizar su cumplimiento.<sup>65</sup>

### 3.2.2. Información accesible telemáticamente

Tal como hemos apuntado, el Ayuntamiento de Barcelona difunde una diversidad muy amplia de información a través de medios electrónicos.

La ORAE concreta los tipos de información accesibles a través de medios electrónicos lo que constituye un importante paso adelante en la regulación de la actividad informativa puesto que desde un punto de vista general, la legislación vigente únicamente se refiere en términos excesivamente generales a lo que debe entenderse por información administrativa.<sup>66</sup>

En particular, la ORAE prevé la difusión de la siguiente información:

---

65. En este sentido, en otros ordenamientos jurídicos se han incorporado procedimientos para garantizar la calidad de la información pública. Véase como ejemplo la *Information Quality Act* norteamericana y el análisis de la misma realizado por GASSER, U. (2003), *Information quality and the law, or, How to catch a difficult horse. The Berkman Center for internet&Society. Research Publication*, núm. 11. En la dirección: <http://cyber.law.harvard.edu/home/uploads/291/2003-08.pdf>.

66. Véase la nota 58.

–Información sobre la organización y los servicios de interés general que incluye la información sobre organización y competencias del Ayuntamiento, los servicios que tenga encomendados o asumidos, los procedimientos administrativos que tramita y los datos de localización.

–Información administrativa que es toda aquella que por prescripción legal o resolución judicial deba hacerse pública como por ejemplo los acuerdos de los órganos de gobierno, el presupuesto municipal y las memorias de gestión, las figuras del planeamiento urbanístico, los anuncios de información pública, los procedimientos de contratación administrativa, de concesión de subvenciones y de selección de personal así como los impresos y formularios de los trámites y procedimientos municipales.

–Información normativa que incluye la difusión electrónica de las ordenanzas municipales así como de otras resoluciones incluidas en la *Gaceta Municipal*.<sup>67</sup>

–Información de interés general para los ciudadanos que se refiere a la información que pueda contribuir a la mejora de la calidad de vida de los ciudadanos y que tenga una especial incidencia social como, por ejemplo, la información sobre sanidad, salud, educación, servicios sociales, medio ambiente, transporte, comercio, deportes y tiempo libre.

La clasificación de la información que incorpora la ORAE es bastante exhaustiva y, en cualquier caso, mucho más clarificadora que la que se deriva de los derechos descritos en el artículo 35 de la LRJPAC. Sin embargo, aún podría incluir alguna categoría más en función, por ejemplo, de que la información difundida pueda tener interés comercial (información cartográfica o económica) o no (información política o cultura).<sup>68</sup> La utilización de este criterio puede tener importantes consecuencias a los efectos de determinar el régimen de reutilización y comercialización de la información.<sup>69</sup>

Además, de toda la información incluida en el anterior listado que será difundida por el Ayuntamiento de Barcelona, los ciudadanos también han de poder acceder de acceder electrónicamente a los registros y archivos del Ayuntamiento de Barcelona. Sin embargo, el contenido de este derecho no está claramente des-

---

67. La ORAE garantiza el acceso electrónico a la *Gaceta Municipal*, así como de los diarios oficiales en que publique información pública del Ayuntamiento de Barcelona, pero no se sustituye la publicación en papel por la electrónica de las disposiciones normativas y actos que deban ser publicados en un boletín oficial (artículo 18) como ya se ha hecho, por ejemplo, en el caso del *Boletín Oficial de la Provincia de Barcelona* (véase el Reglamento de gestión del *Boletín Oficial de la Provincia de Barcelona*, publicado en el BOP núm. 34 de 9 de febrero de 2005). Se establece, de este modo, únicamente a efectos de complementar la publicidad realizada en boletines oficiales en soporte papel.

68. Véase un desarrollo de este criterio de clasificación de la información en: OCDE (2006), *Digital broadband content: Public sector information and content*, París, OCDE, p. 11.

69. La distinción resulta útil a los efectos de la aplicación de la Directiva 2003/98/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de noviembre de 2003, relativa a la reutilización de la información del sector público, que aún no ha sido transpuesta a nuestro ordenamiento jurídico. Véase un análisis de la directiva en CERRILLO I MARTÍNEZ, A.; GALÁN GALÁN, A. (2006) *La reutilización de la información del sector público*, Granada, Comares.

arrollado en la ORAE llevando a cierta confusión por remitir la regulación relativa al acceso a los archivos administrativos electrónicos a la reguladora de la actividad de difusión informativa.

Tal como hemos avanzado anteriormente, los distintos tipos de información que se difunde a través de internet persiguen finalidades distintas: la transparencia administrativa, la eficacia de los actos administrativos, la seguridad jurídica o la información de los ciudadanos en sí misma. La calidad de la información vendrá delimitada, en cada caso por las finalidades que se atribuyan a su difusión electrónica.<sup>70</sup> Asimismo, los requisitos que deba cumplir la información o su difusión también podrán ser diferentes.<sup>71</sup>

Finalmente, para poder acceder a cada tipo de información podrán ser requeridos diferentes requisitos para la identificación del solicitante. Así, si bien determinados tipos de información deben ser de acceso libre (información sobre la organización municipal, sobre las disposiciones generales, información sometida a información pública o documentos que hagan referencia a procedimientos finalizados)<sup>72</sup> existe otra información cuyo conocimiento debe ser reservado a aquellos que tengan la legitimación suficiente para poder acceder a ella (documentos nominativos o que contengan datos relativos a la intimidad de las personas).<sup>73</sup> Sin embargo, en determinadas circunstancias, que en todo caso deberían estar guiadas por el principio de proporcionalidad, se prevé la posibilidad de que se establezcan mecanismos de identificación bien con fines exclusivamente estadísticos, bien para evitar *el ejercicio cuidado y no abusivo del derecho de consulta*.<sup>74</sup> En relación con cada uno de estos tipos de información y en función de la legitimidad necesaria para poder acceder a la misma, la administración municipal debería establecer mecanismos de identificación que permitan garantizar la concurrencia de dicha legitimidad en el solicitante de acceso y evitar, de este modo, accesos no autorizados o no legitimados a determinada información.

Por lo tanto, a pesar de que la ORAE incluye algunos preceptos relativos a la diversidad de información que se difunde a través de las tecnologías de la información y la comunicación no parece que pretenda ni hacer una delimitación ni general ni específica de la información que se difunde a través de medios electrónicos ni tampoco del régimen jurídico de cada tipo de información.

---

70. La finalidad de la información se establece como criterio para priorizar su publicación electrónica. En particular, se prevé que se dará prioridad a la publicación de la información administrativa que por ley o por resolución judicial deba ser publicada (artículo 19).

71. Así, por ejemplo, resulta de interés observar que en el caso de la información sobre la organización se prevea que se deba hacer constar el órgano administrativo proveedor y la fecha de actualización y, en cambio, al hablar de la información difundida en los tablones de edictos electrónicos se haga referencia a la autenticidad, la integridad y la disponibilidad del contenido de acuerdo con lo que prevé el artículo 45.5 de la LRJPAC.

72. Véanse al respecto los artículos 37 de la LRJPAC y 11.1 y 2 de la ORAE.

73. Artículos 37.2, 3, 5 y 6 de la LRJPAC y 11.3 de la ORAE.

74. Artículo 11.1 y 2 de la ORAE.

### 3.2.3. Principios generales de la difusión de la información administrativa

La actividad de difusión de la información debe cumplir algunos requisitos a fin de que los ciudadanos y las empresas puedan ejercer sus derechos y acceder de este modo a la información que deseen de tal manera, además, que puedan ver satisfechas las finalidades que perseguían al buscar la información.

La ORAE también supone un avance por lo que se refiere a las características que debe cumplir tanto la información difundida como el propio servicio de difusión a través de internet.

El principio de accesibilidad persigue garantizar el uso de sistemas sencillos que permitan obtener la información de manera rápida, segura y comprensible. A estos efectos, la ORAE establece que se potenciará el uso de criterios unificados en la búsqueda y la visualización de la información siguiendo criterios y estándares internacionales y europeos de accesibilidad y tratamiento documental. La accesibilidad también debe perseguir que la información se adecue a las particularidades de cada solicitud.

El principio de usabilidad pretende facilitar la puesta a disposición y el acceso a la información por parte de ciudadanos con discapacidades o especiales dificultades siguiendo los criterios y estándares generalmente reconocidos.

El principio de calidad de la información (completitud, exactitud y actualización) persigue garantizar que la información obtenida a través de medios electrónicos tenga el contenido exacto y fiel al original. Asimismo, el principio de calidad de la información demanda que la información se mantenga actualizada por los diferentes órganos municipales proveedores de la información haciéndose constar la fecha de actualización.<sup>75</sup>

El principio de consulta abierta que implica que los ciudadanos no deberán identificarse para acceder a la información administrativa de acceso general.

Finalmente, el principio de garantía de protección de los datos de carácter personal que se refiere a la garantía de los derechos previstos en la normativa sobre protección de datos y, en particular, a los derechos de acceso, rectificación y cancelación. Asimismo, este principio implica el establecimiento de medidas de seguridad que impidan cualquier trazabilidad personal no amparada por la finalidad prevista normativamente o el consentimiento otorgado.

## 3.3. Comunicación

Las tecnologías de la información y la comunicación facilitan la comunicación entre los ciudadanos y las administraciones públicas. Desde la presentación de reclamaciones o quejas hasta la participación en la toma de decisiones municipales, pasando por la comunicación de los ciudadanos con electos locales o funcio-

---

75. Por ejemplo, al regularse la información sobre la actualización y los servicios de interés general se prevé que en la información facilitada se harán constar el órgano administrativo proveedor de la información y las fechas de actualización (artículo 13.3). Igualmente, al regularse la información administrativa se establece que se deberá indicar el órgano autor del acto administrativo o disposición publicada.

narios públicos pueden verse facilitadas por el uso de los medios electrónicos especialmente en las grandes ciudades en las que la distancia entre la administración local y los ciudadanos es evidente a pesar de las medidas de descentralización que se vayan adoptando. Sin embargo no toda la comunicación que se canaliza a través de los medios electrónicos tienen la misma naturaleza jurídica ya que si bien en unos casos nos encontramos ante trámites legalmente previstos (información pública o audiencia a los interesados), en otros únicamente responden a la decisión política de canalizar electrónicamente la relación entre la administración municipal y los ciudadanos.

A pesar de esta distinción, la ORAE prevé que se aplicará a todas las comunicaciones de los ciudadanos incluso a las no sometidas al ordenamiento jurídico administrativo como son la comunicación de avisos e incidencias, la presentación de reclamaciones y quejas, la formulación de sugerencias, la realización de preguntas a los órganos municipales, las peticiones y otras formulas de participación. De hecho, de la lectura de la ORAE parece desprenderse que únicamente se ha pensado en el uso de los medios electrónicos en los procesos de comunicación entre los ciudadanos y el Ayuntamiento de Barcelona de carácter no formalizado e, incluso, no jurídico. Es decir, de la redacción de la ordenanza no parece desprenderse que sea de aplicación a trámites como el de información pública, audiencia a los interesados o la participación en los órganos colegiados.

La ORAE no contempla los efectos del uso de los medios electrónicos para facilitar la comunicación de los ciudadanos con la administración municipal, ni tampoco las obligaciones que el uso de estos medios genera para el Ayuntamiento de Barcelona.

La escasa regulación que realiza la ORAE del uso de los medios electrónicos en la comunicación con los ciudadanos, puede verse complementada por las normas reguladoras de la participación ciudadana en el Ayuntamiento de Barcelona aprobadas en noviembre de 2002 que, además de regular los diferentes mecanismos de participación de los ciudadanos en la administración municipal, determinan los diferentes usos que se puede dar a las tecnologías de la información y el conocimiento a los mismos. En particular, se hace referencia al debate sobre cuestiones generales de la ciudad o sobre proyectos concretos, la expresión de la opinión en el momento en que ésta aún pueda tener consecuencias, compartir reflexiones sobre temas de interés ciudadano con políticos, técnicos y otros ciudadanos, seguimiento de los plenos municipales o comunicarse con los concejales.<sup>76</sup>

En relación con la comunicación, la ORAE prevé el derecho a participar en los procesos de toma de decisiones y en la mejora de la gestión municipal a través de medios electrónicos y el derecho a recibir respuesta a las peticiones y consultas formuladas. Sin embargo, la ORAE no da respuesta en este ámbito a lo que prevé el artículo 39.2.c) de la Carta Municipal de Barcelona sobre la necesidad de que el Ayuntamiento regule los efectos de las comunicaciones emitidas por correo electrónico.

---

<sup>76</sup> <http://www.bcn.es/participacio/catala/pdf/normesreguladores.pdf>.



Nuevamente en este caso, el alcance de ambos derechos vendrá condicionado por el establecimiento de mecanismos específicos para su ejercicio. En este sentido, el uso de los mecanismos expuestos al analizar los derechos de los ciudadanos en relación con la difusión de información también puede ser de utilidad en el ámbito de la aplicación de los medios electrónicos en la comunicación de la administración municipal con los ciudadanos.

### 3.4. Tramitación de procedimientos

La necesidad de que las administraciones públicas tomen sus decisiones siguiendo un determinado procedimiento determina la importancia del cauce procesal y nos anticipa sobre el elevado impacto que el uso de las tecnologías de la información y la comunicación puede tener en la mejora de su tramitación. Sin embargo, en la actualidad, la tramitación electrónica de los procedimientos administrativos aún se encuentra en un estadio inicial tanto por lo que se refiere a la oferta como a la demanda.

Así, tal como hemos apuntado anteriormente, en la actualidad el Ayuntamiento de Barcelona facilita la gestión de setenta trámites a través de la página web y en los primeros nueve meses de 2006 se han gestionado 1.164.214 trámites.<sup>77</sup> Sin embargo, estas cifras deben ser matizadas en este momento al plantearnos la regulación que la ORAE realiza de la tramitación electrónica de los procedimientos administrativos puesto que muchos de los trámites que se pueden gestionar a través de internet o de otros medios electrónicos no constituyen un procedimiento administrativo en sentido estricto. A pesar de ello, en la medida que les sean de aplicación en su tramitación deberán tenerse en cuenta los diferentes aspectos reguladores del procedimiento administrativo electrónico.<sup>78</sup>

De todos modos, la detallada regulación que contiene la ORAE sobre el uso de los medios electrónicos en las diferentes fases del procedimiento administrativo permite aventurar que en un futuro próximo este nivel de la administración electrónica experimentará un crecimiento exponencial.

La tramitación del procedimiento administrativo se somete al seguimiento de diferentes principios tales como la celeridad, la economía procesal, la oficialidad o la transparencia respecto a los cuales las tecnologías de la información y el conocimiento pueden suponer un importante impulso. Como sucede en el caso del uso de medios electrónicos en otros niveles de interacción administrativa, la utilización de las tecnologías de la información y la comunicación en sede procedimental genera nuevas situaciones que no son específicamente contempladas en los prin-

---

77. Véase el listado recogido en el anexo de la Ordenanza.

78. De hecho, la propia ORAE así lo prevé al considerar que "por medio de los trámites y procedimientos mencionados en el apartado anterior, se podrá pedir información, realizar consultas, formular solicitudes, presentar pretensiones, practicar alegaciones, emitir y recibir facturas, realizar pagos, oponerse a las resoluciones y actos administrativos y, en general, ejercer los derechos y las facultades que reconoce el ordenamiento jurídico administrativo" (artículo 20.2).

cipios del procedimiento tales como la no discriminación por razón del uso de los medios electrónicos o la intermodalidad de medios.

En particular, la ORAE prevé los siguientes principios específicos del procedimiento administrativo electrónico cuya consecución viene, especialmente en los dos últimos casos, directamente vinculada al desarrollo tecnológico de la administración electrónica.

El principio de no-discriminación por razón del uso de medios electrónicos, según el cual únicamente se podrá establecer como obligatorio y exclusivo el uso de los medios electrónicos en una norma con rango legal, en las relaciones interadministrativas, en las relaciones jurídico-tributarias y en las relaciones de sujeción especial.

El principio de trazabilidad de los procedimientos y documentos administrativos con el fin de permitir que el ciudadano conozca en todo momento las informaciones relativas al estado de la tramitación y el historial de los procedimientos y documentos administrativos

El principio de intermodalidad de medios, que permite que un procedimiento iniciado por un medio se pueda continuar por otro diferente, siempre y cuando se asegure la integridad y seguridad jurídica del conjunto del procedimiento teniendo en cuenta la disponibilidad de canales de tramitación;

#### 3.4.1. La tramitación electrónica de los procedimientos administrativos

Para que un procedimiento administrativo pueda tramitarse electrónicamente es necesario que previamente se haya decidido así por el órgano competente. A estos efectos, conviene recordar que el artículo 45.4 de la LRJPAC prevé que "los programas y aplicaciones electrónicos, informáticos y telemáticos que vayan a ser utilizados por las administraciones públicas para el ejercicio de sus potestades, habrán de ser previamente aprobados por el órgano competente, quien deberá difundir públicamente sus características".

En cumplimiento de lo previsto en la LRJPAC, la ORAE regula un procedimiento para la incorporación de la tramitación por vía electrónica de un procedimiento o trámite administrativo,<sup>79</sup> así como los criterios que deben guiar dicha incorporación.<sup>80</sup> En este punto, la ORAE tal vez ha sido más estricta que la LRJPAC puesto que ésta únicamente se refiere a la necesidad de aprobar los programas y aplicaciones y no cada uno de los trámites que se desarrollan sobre las mismas que, en muchos casos, pueden ser únicas.

---

79. El procedimiento para la incorporación de nuevos trámites y procedimientos también será de aplicación para la modificación de los procedimientos y trámites que se hayan incorporado a la tramitación por vía electrónica; al régimen de funcionamiento de los instrumentos y servicios específicos de la administración electrónica; a la firma de convenios de colaboración y cooperación con otras administraciones y entidades en materia de administración electrónica y a los procedimientos de comunicación y de relación con otras administraciones públicas (artículo 34.3).

80. La ORAE complementa los requisitos que deben cumplir los programas y aplicaciones previstos en el artículo 45 de la LRJPAC estableciendo que estos deberán también garantizar el control de los plazos, la constancia de la fecha y hora y la identificación de los responsables de las actuaciones, además de respetar el orden de tramitación de los expedientes (artículo 25).

Por lo que se refiere al procedimiento para la incorporación de nuevos trámites y procedimientos a la tramitación por vía electrónica, la propia ORAE prevé que se elaborará un proyecto de incorporación.<sup>81</sup> El proyecto de incorporación debe contener los diferentes documentos con el fin de justificar la adecuación técnica, organizativa y jurídica de la propuesta.<sup>82</sup>

La memoria será elaborada por el órgano competente para la tramitación del procedimiento o trámite que se quiera tramitar electrónicamente. Esta memoria debe ser sometida al informe de los órganos competentes en materia de administración general, organización y sistemas de información y de los servicios jurídicos municipales. Estos órganos deben emitir su informe favorable en el plazo máximo de un mes. Superado dicho plazo sin el informe, se entenderá que es favorable. La aprobación del proyecto de incorporación corresponde al Alcalde.<sup>83</sup>

Los trámites o procedimientos que sean tramitables por vía electrónica se incluirán en el catálogo de trámites y procedimientos electrónicos del Ayuntamiento de Barcelona que será publicado en la página web.<sup>84</sup>

A continuación abordaremos el análisis de las diferentes fases del procedimiento administrativo y expondremos los principales aspectos incluidos en la ORAE.

### 3.5. El procedimiento administrativo electrónico

La ORAE incluye una regulación de los diferentes trámites que configuran un procedimiento administrativo desde la perspectiva del uso de los medios electrónicos.<sup>85</sup>

---

81. Los trámites y procedimientos disponibles para su tramitación vía electrónica relacionados en el anexo de la ORAE se considerarán incorporados a la tramitación por esta vía incluyéndose en el catálogo de trámites y procedimientos electrónicos del Ayuntamiento de Barcelona (disposición transitoria primera). Por otro lado, a partir de la entrada en vigor de la Ordenanza, la regulación de nuevos procedimientos o trámites deberá prever la posibilidad de ser tramitados electrónicamente (disposición final cuarta).

82. En particular, el artículo 35 prevé que el proyecto de incorporación deberá contener los siguientes documentos: memoria justificativa de la incorporación; identificación de los trámites o procedimientos que se incorporan; identificación de los canales electrónicos que se hayan habilitado para la realización del trámite; sistemas de identificación y acreditación electrónica de la voluntad del ciudadano para cada uno de los trámites que se incorporen, cuando éstos sean necesarios; programas y aplicaciones electrónicos que se utilizarán para cada uno de los trámites y procedimientos que se incorporen; memoria sobre protección de datos de carácter personal y de valoración de los riesgos; memoria sobre las implicaciones técnicas y organizativas derivadas de la incorporación; memoria sobre la gestión de la información y el ciclo de vida de la documentación, que incluya las garantías y necesidades de conservación y su disponibilidad.

83. Artículo 36.

84. Artículo 37.

85. La ORAE no incluye ninguna mención al uso de los medios electrónicos en el procedimiento de contratación administrativa. En este sentido, conviene recordar que las directivas 2004/17/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 31 de marzo de 2004, sobre la coordinación de los procedimientos de adjudicación de contratos en los sectores del agua, de la energía, de los transportes y de los servicios postales, y 2004/18/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 31 de marzo de 2004, sobre coordinación de los procedimientos de adjudicación de los contratos públicos de obras, de suministro y de servicios, contemplan y fomentan el uso de las tecnologías de la información y la comunicación en la contratación administrativa. De todos modos, estas directivas aún no han sido transpuestas a nuestro ordenamiento jurídico.

Pero además, regula diferentes aspectos que son de utilidad En relación con diferentes fases del procedimiento administrativo (registro telemático, notificaciones electrónicas o documento electrónico).

### 3.5.1. Iniciación

Desde la perspectiva de la administración electrónica, nos interesa destacar que el procedimiento administrativo puede iniciarse a instancia de parte utilizando medios electrónicos.<sup>86</sup> En esta línea, el interesado deberá presentar la solicitud de iniciación correspondiente en el registro telemático a que nos referiremos a continuación.<sup>87</sup>

Esta solicitud deberá contener, además de los elementos propios de cualquier solicitud, la firma electrónica reconocida o el sistema de identificación y acreditación de la voluntad especificados en la normativa reguladora del procedimiento en cuestión. Si bien, como ya hemos comentado, la firma electrónica reconocida es el mecanismo que permite garantizar la identidad y la integridad en las comunicaciones electrónicas, la ORAE prevé la posibilidad de que determinados trámites puedan ser realizados utilizando otros tipos de firma electrónica.<sup>88</sup> El uso de uno u otro sistema de identificación y acreditación de la voluntad, será definido en el proyecto de incorporación sobre la base de los siguientes criterios determinados por la propia Ordenanza, basados en el principio de proporcionalidad:

- Las características de los canales electrónicos que hayan habilitado para la realización del trámite.

- La proporcionalidad entre el requisito impuesto y la trascendencia que pueda tener el trámite en concreto, en la esfera jurídica de los ciudadanos.

- La exigencia formal de firma del escrito presentado por el ciudadano, en la normativa de procedimiento administrativo general.

- El nivel de seguridad, en función de los riesgos asociados a la operativa.

- La disponibilidad de la tecnología y los recursos del Ayuntamiento de Barcelona.

El uso de medios electrónicos en el procedimiento administrativo puede facilitar su gestión eficaz, así como el cumplimiento del derecho previsto en la LRJPAC relativo a no presentar documentos que ya se encuentren en poder de la administración actuante, que es generalmente incumplido por las administraciones públicas. En esta línea, la ORAE reitera que no será necesario aportar los documentos que se encuentren en poder de la administración municipal. Pero, yendo más allá de esta previsión, la Ordenanza promueve dos medidas que pueden simplificar y facilitar la relación de los ciudadanos con la administración municipal.

86. Llama la atención que la ORAE no se refiere a la posibilidad de utilizar formularios electrónicos a través de los que se pueda iniciar la tramitación del procedimiento.

87. La ORAE regula los mecanismos a través de los cuales se acreditará la representación de los ciudadanos cuando actúen por medio de representantes (artículo 24), incluyéndose entre ellos la presentación de apoderamiento en soporte electrónico.

88. Como indica la ORAE, "se considerarán válidos los documentos emitidos por los particulares en sus relaciones con la Administración que hayan sido producidos por medios electrónicos, siempre y cuando se acredite su autenticidad, integridad y conservación, de conformidad con los términos previstos en esta ordenanza y con las normas que la desarrollen" (artículo 23.3).

Por un lado, la ORAE persigue promover la sustitución de la aportación de documentos acreditativos de los requisitos o elementos manifestados en la solicitud por una declaración responsable del interesado sobre la concurrencia de los mismos y el compromiso de aportar los documentos a requerimiento de la Administración.

Por otro lado, la ORAE establece que el Ayuntamiento de Barcelona deberá promover la eliminación de certificados en papel que serán sustituidos por certificados electrónicos, que serán imprimibles,<sup>89</sup> y por la transmisión electrónica de datos. Para avanzar en esta línea, el Ayuntamiento de Barcelona promoverá el establecimiento de convenios con entidades públicas o privadas para la emisión o recepción de certificados electrónicos y, en su caso, su transmisión telemática. Esta opción presenta la limitación incluida en la normativa de protección de datos de carácter personal que requiere el consentimiento expreso del titular de los datos, que se hará constar en la petición de datos, excepto que una ley haya previsto la posibilidad de que sean transmitidos telemáticamente.<sup>90</sup>

Los órganos administrativos deben tener un registro en el que se deje constancia de todos los escritos o comunicaciones que reciban o envíen a otros órganos o a los ciudadanos. El uso de medios electrónicos facilita también la creación de registros telemáticos. Como punto de partida de la tramitación electrónica de los procedimientos administrativos, la ORAE crea el registro telemático del Ayuntamiento de Barcelona que se integrará en el registro general del Ayuntamiento.

El uso del registro telemático será voluntario, excepto que una norma prevea su utilización obligatoria. El uso del registro telemático implica importantes facilidades para el interesado puesto que podrá presentar escritos durante las 24 horas del día, todos los días del año, con los mismos efectos que si los hubiese presentado utilizando cualquier otro mecanismo de los previstos en el artículo 38 de la LRJPAC. Sin embargo, a los efectos del cómputo de plazos, la recepción de documentos en un día inhábil se entenderá realizada en el primer día hábil siguiente.

El registro telemático emitirá un justificante de la recepción de los documentos electrónicos presentados que deberán cumplir los requisitos de seguridad, integridad y conservación previstos en la legislación vigente aunque no se prevé explícitamente la posibilidad de obtener una copia cotejada, compulsada o sellada de los documentos presentados electrónicamente.

---

89. La ORAE prevé la posibilidad de imprimir los certificados electrónicos en papel que irán acompañados de un código de verificación generado electrónicamente que permitirá comprobar la autenticidad del certificado a través del acceso telemático a los archivos del órgano emisor (artículo 27.3).

90. Véase, al respecto, PÉREZ, M. del M. (2006), "Intercambio de datos entre administraciones públicas", en *Primer congreso sobre internet, derecho y política: las transformaciones del derecho y la política en la sociedad de la información* [monográfico en línea], *IDP. Revista de Internet, Derecho y Política*, núm. 2, UOC. [Fecha de consulta: 28 de diciembre de 2006]. En la dirección: <http://www.uoc.edu/idp/2/dt/esp/perez.pdf>.

### 3.5.2. Instrucción

La ORAE exige que los órganos administrativos garanticen que los ciudadanos e interesados puedan ejercer sus derechos de información pública y audiencia a través de medios electrónicos, aunque, como ya hemos avanzado, no establece ninguna regulación de las singularidades que se derivan de la realización de estos trámites utilizando las tecnologías de la información y la comunicación.

Una de las manifestaciones prácticas con mayor utilidad del uso de los medios electrónicos durante la instrucción del procedimiento administrativo es para facilitar a los interesados información sobre el estado de la tramitación. La obtención de esta información, recogida como derecho de los ciudadanos en la LRJPAC, resulta difícil y, en muchos casos, costosa cuando se tramita el procedimiento administrativo en papel y, en cambio, puede verse facilitada y a un coste prácticamente nulo cuando el procedimiento se tramita electrónicamente.<sup>91</sup>

Finalmente, durante la instrucción del procedimiento, el interesado puede querer ejercer su derecho a cambiar el modo de tramitar el procedimiento de la vía electrónica a la vía en papel. A estos efectos, la ORAE prevé que cuando un procedimiento iniciado electrónicamente no se tramite totalmente en soporte electrónico se procederá a su reproducción en papel a través de la compulsión.<sup>92</sup> Esta posibilidad también se ha previsto por ejemplo en el caso de la notificación, en el sentido de que el interesado pueda requerir, cuando concurren causas técnicas justificadas, que las notificaciones sucesivas no se practiquen por medios electrónicos.<sup>93</sup>

### 3.5.3. Finalización

Los procedimientos que se tramiten utilizando medios electrónicos podrán acabar a través de estos mismos medios. Desde el punto de vista estrictamente jurídico, la finalización de un procedimiento a través de un acto administrativo que se plasmará en un documento electrónico. Éste no requiere el cumplimiento de más requisitos de los previstos en general para los actos administrativos en el artículo 89 de la LRJPAC, que la utilización por parte del órgano administrativo competente de la firma electrónica reconocida y el cumplimiento de los requisitos de seguridad, integridad y conservación previstos en el artículo 45.5 de la LRJPAC.<sup>94</sup>

A continuación, el acto administrativo deberá ser notificado. A través de la notificación de los actos administrativos, la administración municipal comunica a los interesados el contenido de las decisiones tomadas. De acuerdo con la normativa vigente, las administraciones públicas han de notificar a las personas interesadas

---

91. La ORAE incluso incorpora la posibilidad de que el Ayuntamiento vaya avisando al interesado sobre el estado de la tramitación a una dirección de correo electrónico, lo que le supone una mayor comodidad al no tener que estar pendiente de obtener la información sino que la recibirá en el momento en que se produzca alguna novedad.

92. Artículo 28.4.

93. Artículo 30.7.

94. La ORAE contempla la posibilidad de archivo de los documentos electrónicos que se realizará de acuerdo con las normas vigentes de gestión documental (artículo 32).

las resoluciones y los actos administrativos que afectan a sus intereses como requisito para su eficacia. Esta notificación se podrá realizar utilizando medios electrónicos cuando el interesado en un procedimiento haya elegido este medio como preferente, exprese su consentimiento a su utilización o haya sido iniciado electrónicamente, en cuyo caso se presumirá la existencia de la aceptación. Este consentimiento podrá tener carácter general para todos los trámites gestionados electrónicamente por el Ayuntamiento de Barcelona o únicamente para uno o varios trámites escogidos por el interesado. Para que se pueda realizar la notificación electrónica de los actos administrativos será necesario que el interesado esté en posesión de una dirección de correo electrónico que cumpla los requisitos establecidos y que podrá ser facilitada por el propio Ayuntamiento.

La notificación se entenderá practicada cuando se acceda a su contenido por parte del interesado en la dirección de correo electrónico. Si habiendo constancia de la recepción de la notificación en dicha dirección no se haya accedido a su contenido en el plazo de diez días se entenderá que la notificación ha sido rechazada a los efectos de lo previsto en la normativa básica de procedimiento administrativo y, por lo tanto, se tendrá por efectuado dicho trámite.

La ORAE establece el procedimiento a seguir para la compulsión electrónica de documentos así como su plasmación en papel. Por lo que se refiere a la compulsión electrónica de documentos electrónicos o documentos en papel previamente escaneados, estos incluirán la firma electrónica reconocida del personal al servicio de la administración municipal que haya realizado la compulsión a fin de garantizar la autenticidad e integridad de la copia. Por lo que se refiere al traslado en papel de documentos electrónicos, la persona encargada de realizarlo acreditará la correspondencia y la exactitud con el documento original mediante una compulsión.<sup>95</sup> Los documentos compulsados electrónicamente tendrán la consideración de copias auténticas siendo válidos no sólo en el procedimiento en cuestión sino también en cualquier otro tramitado por el Ayuntamiento de Barcelona.

Finalmente, observar que la ORAE prevé la posibilidad de que los actos administrativos puedan dictarse de manera automatizada. Para ello deberán cumplirse los requisitos exigidos para los actos administrativos.

#### **4. La regulación de la administración electrónica local: impulso o barrera**

En la actualidad, en España la regulación de la administración electrónica es muy escueta y no da respuesta a todas las situaciones y problemas que se van produciendo, ni tampoco permite adaptarse fácilmente a las nuevas posibilidades y aplicaciones que el desarrollo tecnológico o las nuevas demandas sociales van generando (por ejemplo, las aplicaciones englobadas bajo la noción de Web 2.0 como la personalización de contenidos, el desarrollo de comunidades virtuales, los *blogs* o las

---

95. De todos modos este proceso se podrá realizar automáticamente facilitándose la identificación del documento electrónico original al que podrá accederse a través de una dirección electrónica facilitada por el Ayuntamiento.

prestaciones *peer to peer*). No obstante, de aquí no se debe deducir directamente que la normativa actual sea insuficiente para desarrollar la administración electrónica. La regulación actual de la administración electrónica permite desarrollar la administración electrónica en el ámbito local, y buena prueba de ello la tenemos en la experiencia del Ayuntamiento de Barcelona que hemos expuesto, pero, en algunos casos, la indefinición actual de muchos aspectos jurídicos relativos a la administración electrónica está generando inseguridad jurídica o no garantiza adecuadamente ejercicio de los derechos por parte de los ciudadanos, las empresas o las ONG.

A nivel comparado, la regulación de la administración electrónica se ha abordado por dos vías: la *reforma*, es decir la modificación y adaptación de las normas sobre procedimiento administrativo al uso de las tecnologías de la información y la comunicación o la *revolución* que se produce a partir de la aprobación de una nueva norma que regula exhaustivamente la administración electrónica y que lleva ínsita un nuevo modelo de administración pública.

En España se ha venido optando en primera instancia por modificar, en dos fases, la legislación procedimental. Sin embargo, con el tiempo se han podido observar las limitaciones que ha comportado lo que ha dado lugar a la necesidad de elaborar un proyecto de ley que de manera exhaustiva regula el uso de las tecnologías de la información y la comunicación en la administración pública.

En cualquier caso, la experiencia del Ayuntamiento de Barcelona nos permite observar cómo el desarrollo de la administración electrónica no debe basarse únicamente en lo técnicamente posible, ni incluso en lo políticamente deseable. Es necesario que exista un marco jurídico claro que facilite seguridad jurídica a las transacciones electrónicas, que ofrezca un espacio para que los ciudadanos puedan ejercer sus derechos frente a la administración pública y que fomente su participación en los asuntos públicos. Al fin y al cabo, los diferentes planos que conforman la administración electrónica han de permitir avanzar hacia una administración pública más democrática, eficaz y en red.

Por todo ello, desde un punto de vista general, debemos destacar el papel del Derecho Administrativo en el desarrollo de la administración electrónica. En esta línea, Valero afirma que si el Derecho Administrativo es muy rígido para acomodar los cambios que facilitan las tecnologías de la información y la comunicación, puede convertirse en obstáculo a la implementación efectiva de la administración electrónica y erosionar la confianza en la administración electrónica entre los ciudadanos.<sup>96</sup> Por ello, afirma que “es también importante observar la tensión latente entre las posibilidades ofrecidas por las tecnologías de la información y el conocimiento y los requisitos formales del Derecho admi-

---

96. VALERO TORRIJOS, J. (2006), “Administrative Law and eGovernment”, en *Breaking Barriers to eGovernment. Overcoming obstacles to improving European public services*. Modinis Study contract núm. 29172 (deliverable 1b de 16/8/2006), p. 41. [Fecha de consulta: 28 de diciembre de 2006]. En la dirección: [http://www.egovbarriers.org/downloads/deliverables/Deliverable\\_1b\\_Aug\\_16\\_2006.pdf](http://www.egovbarriers.org/downloads/deliverables/Deliverable_1b_Aug_16_2006.pdf).

97. VALERO TORRIJOS, J. (2006), “Administrative Law and eGovernment”, *op. cit.*, p. 46.



nistrativo".<sup>97</sup> Esta tensión constituye una barrera a la administración electrónica.<sup>98</sup>

Pero, a nuestro entender, más allá de constituir una barrera, el Derecho administrativo puede constituir el motor del desarrollo de la administración electrónica. La experiencia del Ayuntamiento de Barcelona nos permite apuntar que a partir de un cierto nivel de desarrollo de la administración electrónica no es suficiente avanzar sólo con el desarrollo tecnológico, el impulso político o el cambio organizativo sino que es necesario incorporar el plano jurídico al poliedro que constituye la administración electrónica.

En la actualidad, se está tramitando la aprobación de una ley sobre acceso electrónico a las administraciones públicas.<sup>99</sup> La lectura de este texto permite apuntar que, con algunas limitaciones, es un texto que permite dar respuesta a buena parte de las incertidumbres y dudas que genera la regulación de la administración electrónica contenida principalmente en el artículo 45 LRJPAC. Sin embargo, la regulación más exhaustiva de la administración pública a través de esta ley básica no implicará que desaparezca la capacidad de los municipios para regular esta materia.

De hecho, a la vista de la nueva regulación básica de la administración electrónica, cada municipio en el marco de potestad de autoorganización y, en general, las diferentes administraciones públicas españolas, deberán adaptar la regulación a su modelo de administración electrónica y acomodar este plano al resto de los planos del poliedro de manera que este proceso contribuya eficazmente a impulsar el desarrollo de una nueva administración pública más eficaz y más democrática.

---

98. De todos modos, como se desprende del informe provisional *Breaking barriers to eGovernment: Overcoming obstacles to improving European public services*, el derecho no es considerado como la principal barrera para el desarrollo de la administración electrónica. En el informe se constata que las barreras técnicas, organizativas o de diseño tiene mayor importancia que las jurídicas ([http://www.egovbarriers.org/downloads/news/200612\\_survey\\_draft\\_report.doc](http://www.egovbarriers.org/downloads/news/200612_survey_draft_report.doc)).

99. BOCG, Congreso de los Diputados, núm. A-116-1, de 15 de diciembre de 2006.

