

Del anteproyecto de ley de administración electrónica a la ley de acceso electrónico de los ciudadanos a los servicios públicos, por Miguel Presno Linera

Del anteproyecto de Ley de administración electrónica a la Ley de acceso electrónico de los ciudadanos a los servicios públicos¹

Miguel Ángel Presno Linera²

ÍNDICE: 1. Aproximación. 2. Los antecedentes y las justificaciones. 3. El debate de totalidad del Proyecto de Ley. 4. El debate y aprobación en la Comisión de Administraciones Públicas del Congreso de los Diputados. 5. El debate y aprobación en el Senado. 6. La aprobación final en el Congreso de los Diputados. 7. La orientación política futura del acceso electrónico de los ciudadanos a los servicios públicos. 8. Conclusiones desde la perspectiva de la nomografía o el arte de redactar leyes.

I. Aproximación

En las páginas que siguen nos ocuparemos del proceso de elaboración de la LAE de los ciudadanos a los servicios públicos a partir del momento en que inició su andadura como Proyecto de Ley de Administración Electrónica aprobado por el Consejo de Ministros de 1 de diciembre de 2006. No nos detendremos en el análisis del contenido pormenorizado y sistemático de esta Ley, pues sobre dicha cuestión hay abundantes y autorizadas colaboraciones en este libro, que se suman a otras recientes y valiosas aportaciones³, sino que trataremos de vislumbrar lo que, según Bismarck, no se debía ver: cómo se hacen las leyes; en este caso una ley en particular.

Es bien conocido que este Proyecto se inserta en un proceso nacional e internacional de reformas administrativas basadas en la aplicación de las tecnologías de la comunicación y la información, que se han concretado en textos normativos nacionales (en España, Ley 34/2002, de 11 julio de Servicios de la sociedad de la información y de comercio electrónico –LSSICE-; Ley 59/2003, de 19 de diciembre, de Firma Electrónica, LFE)⁴ y comunitarios

¹ Este trabajo es uno de los resultados del Proyecto de Investigación del MEC, “De la Administración al Gobierno electrónicos: régimen e implicaciones jurídicas y constitucionales” (Referencia SEJ2005-09191/JURI), 2005-2008, financiado con fondos Feder, cuyo investigador principal es el profesor Lorenzo Cotino Hueso.

² Profesor Titular de Derecho Constitucional de la Universidad de Oviedo, presno@uniovi.es;

página personal: <http://www.uniovi.es/constitucional/miemb/presno.htm>

³ Es sobresaliente el trabajo colectivo coordinado por Eduardo GAMERO CASADO y Julián VALERO TORRIJOS, *La Ley de Administración Electrónica. Comentario sistemático a la LAE*, Aranzadi, Cizur Menor, 2008. Un trabajo pionero en esta materia es la Tesis Doctoral de Montserrat TINTÓ GIMBERNAT: *La Administración pública en la sociedad de la información: el régimen jurídico de la administración pública electrónica*, Universitat Pompeu Fabra, 2002, disponible en

http://www.tdx.cesca.es/TESIS_UPF/AVAILABLE/TDX-0920104-111038//tmtgide1.pdf

⁴ Para una panorámica de la legislación existente en distintos Estados miembros de la Unión Europea, véase el estudio de Eduardo GAMERO CASADO “Introducción: el Derecho

(Directiva 2006/123/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de diciembre, relativa a los servicios del mercado interior, “Directiva Bolkestein”)⁵ y en programas administrativos de actuación, en los que ya se anunciaban las reformas legislativas que nos ocupan, como sucedió en nuestro país con el “Plan Avanza” aprobado por el Consejo de Ministros en su reunión de 4 de noviembre de 2005 y con el “Plan Moderniza de medidas 2006-2008 para la mejora de la

Administrativo ante la *era* de la información”, en Eduardo Gamero Casado/Julían Valero Torrijos (Coordinadores), *La Ley de Administración Electrónica*, *ob. cit.*

⁵ Previamente, Directiva 1999/93/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 13 de diciembre de 1999 por la que se establece un marco común para la firma electrónica; Directiva 2000/31/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 8 de junio de 2000 relativa a determinados aspectos jurídicos del comercio electrónico en el mercado interior (“Directiva sobre el comercio electrónico”); Directiva 2002/21/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 7 de marzo de 2002, relativa a un marco regulador común de las redes y los servicios de comunicaciones electrónicas (Directiva marco); Directiva 2002/20/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 7 de marzo de 2002, relativa a la autorización de redes y servicios de comunicaciones electrónicas (Directiva autorización); Directiva 2002/22/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 7 de marzo de 2002, relativa al servicio universal y los derechos de los usuarios en relación con las redes y los servicios de comunicaciones electrónicas (Directiva servicio universal); Directiva 2002/19/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 7 de marzo de 2002, relativa al acceso a las redes de comunicaciones electrónicas y recursos asociados, y a su interconexión (Directiva acceso); Decisión 676/2002/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 7 de marzo de 2002, sobre un marco regulador de la política del espectro radioeléctrico en la Comunidad Europea (Decisión espectro radioeléctrico).

⁶ En este Plan se “apuesta por una Administración Electrónica centrada en el usuario y no en el proveedor del servicio, que supere los problemas más graves de los servicios electrónicos ofrecidos por las administraciones españolas: su desigual desarrollo y calidad y la falta de integración de los servicios proporcionados por distintos departamentos o administraciones”. Los objetivos que pretende conseguir son “garantizar el derecho de ciudadanos y empresas a relacionarse electrónicamente con las Administraciones Públicas, para lo cual la totalidad de los servicios prestados por las administraciones deberán ofrecer en 2010 como mínimo alguna de sus prestaciones a través de Internet. De todos esos servicios, al menos el 80%, deberá contar con interactividad total, pudiendo completarse íntegramente en línea. Establecer los mecanismos para que la oferta de servicios en línea se corresponda con la demanda existente, creando un catálogo claro de servicios electrónicos con indicación expresa del calendario, funcionalidad y responsabilidad de su puesta en marcha. Al mismo tiempo se pondrán en marcha las actuaciones necesarias para doblar el uso de estos servicios antes de finales de 2010. Con ello, en 2010, el 40% de los particulares y el 75% de las empresas utilizarán Internet para obtener información Web, siendo un 15% y un 55% (de particulares y empresas, respectivamente) los que emplearán la red para el envío de formularios cumplimentados. Garantizar la existencia de canales adecuados para que todos los ciudadanos y empresas puedan hacer uso de los servicios proporcionados por las Administraciones Públicas. Modernizar las Administraciones Públicas españolas en términos de mejora de la calidad, agilidad y rendimiento de los servicios a los ciudadanos, eficiencia en el uso de los recursos públicos, reducción de costes, satisfacción de los usuarios, integración interdepartamental y simplificación administrativa adaptando la Administración Pública al nuevo paradigma de prestación de servicios centrado en el usuario. Para ello se promoverá el uso intensivo de las tecnologías de la información y la comunicación en los procesos internos de las Administraciones Públicas, se impulsarán los necesarios cambios en la organización y el procedimiento administrativos y se facilitará el desarrollo de nuevas habilidades por los empleados públicos, sirviendo al objetivo último de mejorar los servicios públicos y las posibilidades de desarrollo social y económico que permiten la implantación de las nuevas tecnologías de la información. Crear estructuras de cooperación entre las distintas Administraciones Públicas (Administración General del Estado, CCAA y Entes Locales) que permitan el desarrollo conjunto de soluciones, así como la integración de las desarrolladas por cada una de ellas, de manera que el ciudadano pueda usar nuevos servicios con independencia de cuál sea la administración que los proporcione”. Puede consultarse en <http://www.planzavanza.es>

Administración”, aprobado por el Consejo de Ministros en su reunión de 9 de diciembre de 2005⁷, y en el ámbito comunitario a partir de Consejo Europeo de Lisboa y Santa Maria da Feira, continuado con sucesivas actuaciones hasta la actual comunicación de la Comisión “i2010: Una Sociedad de la Información Europea para el crecimiento y el empleo”, y el “Plan de Acción sobre administración electrónica i2010”, en la que se señala que los éxitos de la administración electrónica son ya claramente visibles en varios países de la Unión Europea, estimando en 50.000 millones de euros el ahorro anual en toda la Unión que podría suponer su implantación generalizada. También el Consejo de Europa, desde una perspectiva más social, está analizando la administración electrónica como un motor de desarrollo y, en diciembre de 2004 el Comité de Ministros adoptó una recomendación donde se señala que la administración electrónica no es asunto meramente técnico, sino de gobernanza democrática.

Finalmente, debe recordarse que la LAE, se inserta en un programa más amplio de innovaciones legislativas, que se han concretado en los meses finales de la VIII Legislatura en textos normativos como la Ley Orgánica 10/2007, de 8 de octubre, reguladora de la base de datos policial sobre identificadores obtenidos a partir del ADN (BOE nº 242, de 9 de octubre de 2007); la Ley 7/2007, de 12 de abril, del Estatuto Básico del Empleado Público (BOE nº 89, de 13 de abril de 2007); la Ley 22/2007, de 11 de julio, sobre comercialización a distancia de servicios financieros destinados a los consumidores (BOE nº 166, de 12 de julio de 2007); la Ley 25/2007, de 18 de octubre, de conservación de datos relativos a las comunicaciones electrónicas y a las redes públicas de comunicaciones (BOE nº 251, de 19 de octubre de 2007) y la Ley 37/2007, de 16 de noviembre, sobre reutilización de la información del sector público (BOE nº 276, de 17 de noviembre de 2007)⁸.

II. Los antecedentes y las justificaciones

Como ya se ha apuntado, el “anuncio” por parte del Gobierno de su intención de impulsar una ley relativa a la Administración Electrónica se formalizó en el Plan Moderniza de medidas 2006-2008 para la mejora de la Administración”, aprobado por el Consejo de Ministros en su reunión de 9 de diciembre de 2005. Esta incorporación a la agenda legislativa estaba ya esbozada en el Programa Electoral del Partido Socialista Obrero Español para

⁷ Este Plan se compone de dos Proyectos de Ley –el del Estatuto básico del empleado público y la Ley de administración electrónica–; tres planes de acción: el Plan especial de medidas para la Administración General del Estado y la reforma de la Administración y periférica; el Plan de modernización tecnológica y simplificación administrativa de la Administración General del Estado y el Plan de medidas de promoción de la transparencia y la participación en la Administración General del Estado. Además incluye la creación Observatorio de la calidad de los servicios; la de la Red de Oficinas integradas (red 060) con CCAA y Ayuntamientos con más de 2800 puntos de información; la unificación de los más de 1000 teléfonos de atención ciudadana de la Administración General del Estado; la eliminación de más de 20 millones de documentos en papel entre 2006 y 2008; la incorporación a Internet de más de 800 nuevos formularios administrativos, conjuntamente con más de 100 nuevos servicios digitales accesibles con el nuevo DNI electrónico; el rediseño y simplificación de más de 300 tramites ciudadanos; y la creación de foros de debate y participación de la actividad de la Administración General del Estado.

⁸ Pueden consultarse su tramitación parlamentaria y el texto oficial en la página del Congreso de los Diputados: <http://www.congreso.es/portal/page/portal/Congreso/Congreso/Iniciativas>

las elecciones de 14 de marzo de 2004, donde se incluyó el compromiso de “desarrollar la administración electrónica ofreciendo un catálogo de servicios bien estructurado y racionalizado (sirva a modo de ejemplo, que la Administración no podrá solicitar a un ciudadano documentos suyos de los que ya disponga), mejorando la transaccionalidad y funcionalidad de los Portales públicos y generando una información accesible, comprensible y relevante para el ciudadano. A estos efectos, se incrementarán los mecanismos de cooperación y coordinación de las distintas Administraciones”⁹.

Entre los documentos que empezaron a esbozar lo que sería el Proyecto de Ley cabe mencionar el “Esquema de contenidos a incluir en el Anteproyecto de Administración Electrónica”, de la Dirección General de Modernización Administrativa del Ministerio de Administraciones Públicas, de 29 de septiembre de 2006¹⁰; el borrador del Anteproyecto de Ley de Administración Electrónica, de 11 de octubre de 2006¹¹ y el Anteproyecto de Ley para el acceso electrónico de los ciudadanos a las Administraciones Públicas, de 29 de noviembre de 2006¹².

Todo ello desembocará, poco después, en el Proyecto de Ley para el acceso electrónico de los ciudadanos a las Administraciones Públicas aprobado por el Consejo de Ministros el 1 de diciembre de 2006¹³, en cuya Memoria Justificativa aparecen las razones que han movido al Gobierno, “dentro del Plan de Medidas 2006-2008 para la mejora de la Administración”, a adoptar este proyecto: “es imprescindible una regulación que fije los parámetros de utilización de los medios electrónicos de forma que se garanticen: 1) que su establecimiento redunde en beneficio de los ciudadanos y de un mejor servicio público; 2)

⁹ Este compromiso no se reiteró de manera expresa en el discurso de investidura del candidato a Presidente del Gobierno de 15 de abril de 2004, pero sí ha sido mencionado en el discurso de investidura de 8 de abril de 2008, en el que el candidato, tras mencionar la aprobación durante la VIII Legislatura de las leyes del Estatuto Básico del Empleado Público, de Agencias y de acceso electrónico de los ciudadanos a los servicios públicos, anunció el “propósito de revisar la Ley del Gobierno, la Ley de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado y la Ley que regula el régimen de la Administración y el Procedimiento Administrativo Común. Si las dos primeras nos permitirán adecuar sus estructuras a las nuevas realidades, la última estará destinada a revisar los procedimientos para ofrecer a los ciudadanos la respuesta más rápida y fundada posible a sus peticiones y reclamaciones”.

Sobre la necesidad de comenzar a construir las nuevas categorías jurídicas que demanda la Administración electrónica, véase GAMERO CASADO, Eduardo, *ob. cit.*, exigencia ya apuntada, como recuerda Gamero, por la doctrina; véanse al respecto los estudios de BARNÉS VÁZQUEZ, Javier, “Una reflexión introductoria sobre el Derecho administrativo y la Administración pública de la sociedad de la información y del conocimiento”, *RAAP*, n.º 40, págs. 26 y sigs., y PIÑAR MAÑAS, José Luis, “Revolución tecnológica, Derecho administrativo y Administración pública”, en *La autorización administrativa. La Administración electrónica. La enseñanza del Derecho administrativo hoy*, Aranzadi, Cizur Menor, 2007, págs. 51 y sigs.

¹⁰ Puede consultarse en [www.derechotics.com; http://documentostics.com/component/option,com_docman/task,doc_view/gid,611/](http://www.derechotics.com;http://documentostics.com/component/option,com_docman/task,doc_view/gid,611/).

¹¹ Disponible en [www.derechotics.com; http://documentostics.com/component/option,com_docman/task,doc_view/gid,641/](http://www.derechotics.com;http://documentostics.com/component/option,com_docman/task,doc_view/gid,641/).

¹² Disponible en [www.derechotics.com; http://documentostics.com/component/option,com_docman/task,doc_view/gid,752/Itemid,5/](http://www.derechotics.com;http://documentostics.com/component/option,com_docman/task,doc_view/gid,752/Itemid,5/).

¹³ Entre las primeras valoraciones del Proyecto de Ley está la de ÁLAMO GONZÁLEZ, Nayra, “La utilización de las nuevas tecnologías en las relaciones entre las Administraciones Públicas y los ciudadanos (en particular, registros telemáticos y notificaciones telemáticas): hacia un cambio de modelo”, *Revista Española de Derecho Administrativo*, n.º 133, 2007, págs. 8 y sigs; en particular, págs. 120 y sigs.

introduce los factores de seguridad necesarios para permitir su uso y limitar sus efectos nocivos como factor de discriminación. Junto con estas dos finalidades principales es innegable la necesidad del establecimiento de un régimen común que facilite el acceso de todos los ciudadanos a la información y las comunicaciones electrónicas en condiciones de homogeneidad suficiente para la plena realización de sus derechos e intereses”. Además, se invocaron argumentos basados en la insuficiencia de la regulación contenida en la Ley 30/1992¹⁴.

De acuerdo con la Memoria Económica que acompañó al Proyecto de Ley, el coste adicional estimado para la Administración General del Estado será de 99, 5 millones de euros, de los que 29, 7 millones se destinarán a los Ministerios y 69, 8 se destinan a la construcción de servicios e infraestructuras comunes¹⁵.

¹⁴ No puede cuestionarse la necesidad de una iniciativa como la presente si se observan las condiciones de la regulación preexistente con sus condiciones generales de usos de los medios electrónicos, informáticos y telemáticos en los artículos 37, 38, 46, 36 y 59 de la Ley 30/1992. En efecto, existen varias razones que justifican la insuficiencia de dicho tratamiento y la necesidad de la regulación que se propone:

Primero, hay que destacar los profundos y acelerados cambios que desde la citada Ley ha experimentado la materia a los que parcialmente se ha aludido en los antecedentes. En esta época se ha establecido un marco común en cuestiones tan importantes como la firma electrónica, la protección de datos o el régimen de los servicios de la sociedad de la información –éste último no directamente aplicable a la actividad de las Administraciones públicas, pero que constituye un punto de referencia ha considerar en el establecimiento del régimen de prestación de los servicios públicos- que han permitido dar un impulso importante a la información de los servicios que prestan las Administraciones Públicas a los ciudadanos.

Estas circunstancias que presionan a una mas intensa utilización de estos medios pueden verse incrementadas en el futuro por necesidades derivadas del cumplimiento de disposiciones relacionadas con la seguridad y disponibilidad de la información (en este sentido debe recordarse que con fecha 25 de octubre de 2007 está prevista la plena aplicabilidad de la Ley Orgánica de Protección de Datos a los datos personales en soporte electrónico sin que se cuente con otra regulación que la relativa a las condiciones de gestión en soporte electrónico, o las necesidades que se van a derivar de la incorporación al derecho español 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), o de la realización de programas comunitarios vinculados al desarrollo de la sociedad de la información.

Segundo, porque la regulación contenida en la citada Ley se ha mostrado como insuficiente para dar respuesta al programa legislativo que se deduce de los motivos que justifican materialmente el proyecto. De hecho, el contenido de los artículos dedicados a la utilización de medios electrónicos por parte de la Administración ha sido modificado para dar cabida a soluciones más ajustadas y precisas, como se ha tenido la oportunidad de exponer en los antecedentes. Aún así, en dicha regulación no aparece claramente delimitado un estatuto del ciudadano ante la Administración electrónica, un régimen jurídico de identificación y acreditación de la personalidad que aproveche las posibilidades del nuevo Documento Nacional de Identidad electrónico, las condiciones de responsabilidad de las Administraciones públicas, o un régimen adecuado relativo a las condiciones de acceso a las información y comunicaciones electrónicas.

Tercero, pero sobre todo porque la Ley 30/1992 no recoge la posibilidad de utilizar estos medios como un derecho de los ciudadanos. La Ley pretende superar la consideración del uso de estos medios como mera facilidad al servicio de los ciudadanos en un derecho, funcionalmente dirigido a profundizar y reforzar su posición como destinatario de la actividad de las Administraciones Públicas.

¹⁵ En esta Memoria también se hace una estimación de los beneficios esperados de la aplicación de la Ley: “en primer lugar, creará un valor económico directamente cuantificable, pues implica una mayor eficiencia en la realización de tareas administrativas para todos los agentes económicos, y contra el que habrá que considerar el coste de las iniciativas que contempla la Ley. Pero también creará valor de cohesión, pues pone a disposición de todos nuevos y mejores resultados, y valor político, pues facilita un ejercicio renovado, adaptado a la

COSTES ADICIONALES ANUALES DERIVADOS DE LA LEY DE ADMINISTRACIÓN ELECTRÓNICA

Artículo LAE	Concepto	Coste adicional anual (millones €)	Gasto depar- ta- men- tal
Art. 7	Defensor del usuario de la Administración Electrónica	2	
Art. 8 + art. 41	Garantía de prestación de servicios y disposición de medios e instrumentos electrónicos (incluye art. 41 Red integrada de atención al ciudadano)		
Art. 8.2.a	Oficinas de atención presencial Adecuación oficinas Equipamiento ciudadanos	0,8 3	
Art. 8.2.b	Puntos de acceso electrónicos Punto de acceso general	2	10,2
Art. 8.2.c	Servicios de atención telefónica	3	

sociedad del conocimiento, de las funciones que competen a todos los agentes en una sociedad democrática. La generalización de la Administración Electrónica racionalizará procesos, simplificará las relaciones con los administrados y permitirá una sinergia sin precedentes entre los diferentes actos administrativos. Todo ello puede cuantificarse y expresarse en términos económicos, pero hay una dimensión que no puede expresarse en términos monetarios aunque tenga un gran valor: la que representa la profundización de la esencia misma de la democracia, es decir, la sustancial mejora de la transparencia, cercanía a la administración y participación de los administrados. Y esto es así porque la Ley de Administración Electrónica busca consolidar, ante todo, de manera inmediata, efectiva y eficiente una serie de derechos ciudadanos: accesibilidad (a los servicios), no duplicidad (de costes para los administrados), seguimiento (de las tramitaciones), información (Obtención de duplicados), trazabilidad (conservación de actos administrativos electrónicos), identificación (DNI electrónico), certificación (electrónica), seguridad y confidencialidad (transmisiones e identificación seguras) y calidad (de los servicios públicos). La ampliación/perfeccionamiento de estos derechos gracias a la Administración Electrónica generará sin duda alguna un significativo valor de cohesión social (igualdad de acceso, información, trazabilidad, etc.) y valor político, gracias a la profundización de la democracia que se logrará con el incremento de calidad de los servicios públicos.

Aunque los beneficios en las áreas de cohesión y política justificarían ya de por sí un impulso hacia una adopción decidida, temprana y generalizada de la Administración Electrónica, el valor económico generado por la implantación de la Administración Electrónica también puede ser muy importante. Si bien el cálculo de potenciales beneficios económicos es extremadamente complejo y tan sólo puede tener aspiraciones aproximativas, estudios de la implantación de la administración electrónica en diversos países y en estimaciones globales de los beneficios para la Unión Europea, llevadas a cabo por la Comisión Europea (2006), permiten estimar que los beneficios económicos de ésta en España podrían situarse, como mínimo, en una horquilla de entre 1.700 y 2.300 millones de euros al año (a precios de 2005), sin considerar efectos acumulativos. Esto representaría un incremento anual del Producto Interior Bruto de entre 0,2% y 0,26%. El sistema tributario español recuperaría aproximadamente el 30% de las magnitudes anteriormente mencionadas a través de las diversas figuras impositivas, es decir, entre 510 y 690 millones de euros también en el primer año.

Art. 10	Sedes electrónicas (adecuación)		9
Art. 15	Certificados de órganos administrativos y funcionarios		0,5
Art. 18.4	Plataforma de validación de certificados	4	
	Plataforma común de tramitación electrónica (incluye servicios de registro, notificaciones, pago, estado de tramitación)		12
Art. 21	Registros accesibles electrónicamente (incluido en plataforma común)		
Art. 25	Notificaciones electrónicas (incluido en plataforma común)		
Art. 27.2	Copias electrónicas de originales en papel		6
Art. 28	Archivo electrónico	10	
Art. 31	Iniciación del procedimiento por medios electrónicos (incluido en plataforma común)		
Art. 32	Instrucción del procedimiento por medios electrónicos		4
Art. 33	Acceso electrónico al estado de tramitación (incluido en plataforma común)		
Art. 40	Red de comunicaciones de las administraciones	30	
Art. 43	Transferencia de tecnología entre administraciones		3
	Totales	69,8	29,7
			99,5

Lo primero que llama la atención es el cambio del título del Proyecto de Ley, que ya en su fase final de Anteproyecto (29 de noviembre de 2006) no es el de Administración Electrónica sino para el acceso electrónico de los ciudadanos a las Administraciones Públicas¹⁶, seguramente con la finalidad de insistir en que el objetivo del proyecto es asegurar el acceso a las Administraciones Públicas por medios electrónicos, removiendo a tal efecto las barreras técnicas, espaciales y temporales existentes. No en vano en el tercer párrafo de la Exposición de Motivos de ese proyecto ya se dice que “el mejor servicio al ciudadano constituye la razón de la reformas que tras la aprobación de la Constitución se han ido realizando en España para configurar una Administración moderna que haga del principio de eficacia y eficiencia su eje vertebrador siempre con la mira puesta en los ciudadanos. Ese servicio constituye también la principal razón de ser del proyecto de Ley para el acceso electrónico de los ciudadanos a las Administraciones Públicas que trata, además, de estar a la altura de la época actual”. Poco después se reconoce que la “mayor proximidad al ciudadano de la Administración derivada de la descentralización autonómica y local no ha acabado de superar la barrera que sigue distanciando todavía al ciudadano de la Administración, de cualquier Administración, incluida la del Estado, y que, muchas veces, no es otra que la barrera que levanta el tiempo y el espacio”.

¹⁶ Sobre dicho cambio véanse GAMERO, Eduardo ob. cit., y VALERO TORRIJOS, Julian “Acceso a los servicios y a la información por medios electrónicos”, también en la obra por ellos coordinada: *Comentarios a la Ley de Administración Electrónica...*

En todo caso, el artículo primero del Anteproyecto, y luego del Proyecto de Ley, relativo al objeto de la Ley, es casi idéntico al que aparecía en el borrador del Anteproyecto, con la única salvedad de que en este último no se mencionaba el objetivo de la “validez” de la actividad administrativa.

Los cambios que se produjeron en la fase gubernamental de elaboración del texto tuvieron lugar, de manera principal, en el tránsito del borrador de Anteproyecto al Anteproyecto mismo, que luego, con pocas modificaciones, pasó a ser el Proyecto de Ley que aprobó el Consejo de Ministros.

Así, entre las rectificaciones más relevantes del Anteproyecto respecto del borrador cabe mencionar las siguientes:

en el artículo 4. i la concreción del principio de neutralidad tecnológica y de adaptabilidad al progreso de las técnicas y sistemas de comunicaciones electrónicas “garantizando, a través de la utilización de estándares abiertos y estándares internacionalmente reconocidos, la independencia en la elección de las alternativas tecnológicas por los ciudadanos y por las Administraciones Públicas, así como la libertad de desarrollar e implantar los avances tecnológicos en un ámbito de libre mercado”;

- en el artículo 6. 2. a, una nueva redacción del derecho, reconociendo el de “elegir, entre aquellos que en cada momento se encuentren disponibles, el canal a través del cual relacionarse por medios electrónicos con las Administraciones Públicas”;

- en el artículo 7 la supresión de la institución del “Defensor del usuario de la Administración Electrónica”;

- en el artículo 10.5, la exigencia de que “la publicación en las sedes electrónicas de informaciones, servicios y transacciones respetará los principios de accesibilidad y usabilidad de acuerdo con las normas establecidas al respecto, estándares abiertos y estándares internacionalmente reconocido.”;

- en el artículo 19 el intercambio electrónico de datos en entornos cerrados de comunicación: “1. Los documentos electrónicos transmitidos en entornos cerrados de comunicaciones establecidos entre Administraciones Públicas, órganos y entidades de derecho público, serán considerados válidos a efectos de autenticación e identificación de los emisores y receptores en las condiciones establecidas en el presente artículo. 2. Cuando los participantes en las comunicaciones pertenezcan a una misma Administración Pública, ésta determinará las condiciones y garantías por las que se regirá que, al menos, comprenderá la relación de emisores y receptores autorizados y la naturaleza de los datos a intercambiar. 3. Cuando los participantes pertenezcan a distintas administraciones, las condiciones y garantías citadas en el apartado anterior se establecerán mediante convenio. 4. En todo caso deberá garantizarse la seguridad del entorno cerrado de comunicaciones y la protección de los datos que se transmitan.”;

- la supresión en el artículo 23 de la facultad de la Administración de “restringir la presentación electrónica de determinados documentos normalizados a registros electrónicos específicos”;

- la introducción en el artículo 26 de una salvedad: los ciudadanos podrán elegir en todo momento la manera de comunicarse con las Administraciones Públicas, sea o no por medios electrónicos, “excepto en

aquellos casos en los que de una norma con rango de Ley se establezca o infiera la utilización de un medio no electrónico”;

- la adición de un nuevo apartado 7 en el artículo 26: “Las Administraciones Públicas utilizarán preferentemente medios electrónicos en sus comunicaciones con otras Administraciones Públicas. Las condiciones que regirán estas comunicaciones se determinarán entre las Administraciones Públicas participantes”;

- en el artículo 27 se suprime la exigencia de que para que la notificación se practique utilizando medios electrónicos el interesado haya señalado dicho medio como preferente o haya consentido “expresamente” su utilización; en ese mismo precepto se dirá que, cuando, existiendo constancia de la puesta a disposición, y no ya de la recepción de la notificación, transcurrieran diez días naturales sin que se acceda a su contenido, se entenderá que la notificación ha sido rechazada con los efectos previstos en el artículo 59.4 de la Ley 30/1992 de Régimen Jurídico y del Procedimiento Administrativo Común y normas concordantes; además se añade que “producirá los efectos propios de la notificación por comparecencia el acceso electrónico por los interesados al contenido de las actuaciones administrativas correspondientes, siempre que quede constancia de dichos acceso”;

- en el artículo 34, iniciación de un procedimiento administrativo a solicitud de interesado por medios electrónicos, se añade que no habrá otras restricciones tecnológicas que las estrictamente derivadas de la utilización de “estándares abiertos y estándares internacionales reconocidos”;

- en la Disposición Adicional Sexta se garantiza “el uso de las lenguas oficiales del Estado en las relaciones por medios electrónicos de los ciudadanos con las Administraciones Públicas”;

- en la Disposición Final Segunda se contempla que “la publicación electrónica del “Boletín Oficial del Estado” tendrá el carácter y los efectos previstos en el artículo 11.2 de la presente ley desde el 1 de enero de 2009”;

- en la Disposición Final Tercera se mantiene que “en el ámbito de las Comunidades Autónomas, los derechos reconocidos en el artículo 6 de la presente ley podrán ser ejercidos en relación con la totalidad de los procedimientos y actuaciones de su competencia a partir del 31 de diciembre de 2009”.

Ya se ha apuntado que las variaciones más numerosas se produjeron en esta fase de la tramitación gubernamental del proyecto; sin embargo, no puede olvidarse que hubo alguna otra modificación significativa en el texto que finalmente aprobó el Consejo de Ministros y remitió al Congreso de los Diputados; así,

- en el artículo 4, se añadió un inciso final: Principio de igualdad con objeto de que en ningún caso el uso de medios electrónicos pueda implicar la existencia de restricciones o discriminaciones para los ciudadanos que se relacionen con las Administraciones Públicas por medios no electrónicos, tanto respecto al acceso a la prestación de servicios públicos como respecto a cualquier actuación o procedimiento administrativo sin perjuicio de las medidas dirigidas a incentivar la utilización de los medios electrónicos;

- en la letra g) del artículo 6.2 se sustituye la utilización de cualquier certificado electrónico admitido en el ámbito de las Administraciones Públicas por la utilización de otros sistemas de firma electrónica admitidos en el ámbito de las Administraciones Públicas;

- el apartado 3 del artículo 11 se convierte en un nuevo artículo 12: la publicación de actos y comunicaciones que, por disposición legal o reglamentaria deban publicarse en tablón de anuncios o edictos podrá ser sustituida o complementada por su publicación en la sede electrónica del organismo correspondiente; lo que obliga a la reenumeración de todos los preceptos siguientes;

- en el artículo 21 (Interoperabilidad de la identificación y autenticación por medio de certificados electrónicos) se añade un inciso final: “los certificados electrónicos reconocidos emitidos por prestadores de servicios de certificación serán admitidos por las Administraciones Públicas como válidos para relacionarse con las mismas, siempre y cuando el prestador de servicios de certificación ponga a disposición de las Administraciones Públicas la información que sea precisa en condiciones que resulten tecnológicamente viables y sin que suponga coste alguno para aquellas”;

- en el artículo 23 también se añade una salvaguarda: “Dicha habilitación [para la representación de los interesados] deberá especificar las condiciones y obligaciones a las que se comprometen los que así adquieran la condición de representantes, y determinará la presunción de validez de la representación salvo que la normativa de aplicación prevea otra cosa”;

- en el artículo 26.4 se modifica la frase final y donde decía “en todo caso, la fecha efectiva de inicio del cómputo de plazos deberá ser comunicada al interesado” pasa a decir “deberá ser comunicada a quien presentó el escrito, solicitud o comunicación”;

- se suprime el apartado 3 del artículo 45: en todo caso, las Administraciones Públicas podrán autorizar el uso por otras Administraciones de las aplicaciones cuyo desarrollo haya sido objeto de contratación y de cuya propiedad intelectual no sean titulares;

- la Disposición adicional tercera pasa a ser la final cuarta: el Ministerio para las Administraciones Públicas, en colaboración con los Ministerios de Economía y Hacienda, de Industria, Turismo y Comercio y de Trabajo y Asuntos Sociales, regulará las condiciones del teletrabajo en la Administración General del Estado;

- en la Disposición Final Tercera.3, “en el ámbito de las Comunidades Autónomas, los derechos reconocidos en el artículo 6 de la presente ley podrán ser ejercidos en relación con la totalidad de los procedimientos y actuaciones de su competencia a partir del 31 de diciembre de 2009” se añade “siempre que lo permitan sus disponibilidades presupuestarias”; lo mismo ocurre en el siguiente número para las Entidades de la Administración Local;

- en el Anexo las definiciones se ordenan de acuerdo con un criterio alfabético y se incorpora la definición de Sistema de firma electrónica: conjunto de elementos intervinientes en la creación de una firma electrónica. En el caso de la firma electrónica basada en certificado electrónico, componen el sistema, al menos, el certificado electrónico, el soporte, el lector, la aplicación de firma utilizada y el sistema de

interpretación y verificación utilizado por el receptor del documento firmado.

III. El debate de totalidad del Proyecto de Ley.

El 1 de marzo de 2007 el Proyecto de Ley se sometió a un debate de totalidad en el Pleno del Congreso de los Diputados como consecuencia de la presentación de una enmienda de totalidad de devolución por parte del Grupo Parlamentario Catalán¹⁷. Resulta de sumo interés detenerse en las consideraciones tanto del Ministro de Administraciones Públicas como de los Portavoces de los distintos Grupos Parlamentarios, pues en ellas se refleja, por utilizar la terminología del Reglamento del Congreso, “la oportunidad, los principios o el espíritu del proyecto de ley”¹⁸.

Comenzó el debate con la presentación del Proyecto de Ley por parte del Ministro de Administraciones Públicas¹⁹, que, como veremos más adelante, tuvo un especial protagonismo en el discurrir parlamentario del Proyecto y en su aprobación final.

El Ministro resume lo que son, a su juicio, los tres rasgos del Proyecto:

“Ya no se trata de impulsar, como en el año 1992, los servicios electrónicos, sino de garantizar el derecho de los ciudadanos a tener una relación electrónica con las administraciones públicas, de la misma manera que en 1992 se les garantizó la existencia de una red de registros o de unos sistemas de notificaciones entonces modernos y completos.

En segundo lugar, además del reconocimiento de este derecho de los ciudadanos a la relación electrónica con las administraciones, la ley resuelve una cuestión crucial para que este derecho se pueda ejercer. Me

¹⁷ De acuerdo con el artículo 110 del Reglamento del Congreso de los Diputados, “1. Publicado un proyecto de ley, los Diputados y los Grupos Parlamentarios tendrán un plazo de quince días para presentar enmiendas al mismo mediante escrito dirigido a la Mesa de la Comisión. El escrito de enmiendas deberá llevar la firma del portavoz del Grupo a que pertenezca el Diputado o de la persona que sustituya a aquél, a los meros efectos de conocimiento... 2. Las enmiendas podrán ser a la totalidad o al articulado. 3. Serán enmiendas a la totalidad las que versen sobre la oportunidad, los principios o el espíritu del proyecto de ley y postulen la devolución de aquél al Gobierno o las que propongan un texto completo alternativo al del proyecto. Sólo podrán ser presentadas por los Grupos Parlamentarios...”.

El artículo 112 regula este debate: 1. El debate de totalidad de los proyectos de Ley en el Pleno procederá cuando se hubieren presentado, dentro del plazo reglamentario, enmiendas a la totalidad. El Presidente de la Comisión, en este caso, trasladará al Presidente del Congreso las enmiendas a la totalidad que se hubieren presentado para su inclusión en el orden del día de la sesión plenaria en que hayan de debatirse. 2. El debate de totalidad se desarrollará con sujeción a lo establecido en este Reglamento para los de este carácter, si bien cada una de las enmiendas presentadas podrá dar lugar a un turno a favor y a otro en contra. 3. Terminada la deliberación, el Presidente someterá a votación las enmiendas a la totalidad defendidas, comenzando por aquéllas que propongan la devolución del proyecto del Gobierno. 4. Si el Pleno acordare la devolución del proyecto, éste quedará rechazado y el Presidente del Congreso lo comunicará al del Gobierno. En caso contrario, se remitirá a la Comisión para proseguir su tramitación. 5. Si el Pleno aprobase una enmienda a la totalidad de las que propongan un texto alternativo, se dará traslado del mismo a la Comisión correspondiente, publicándose en el *DOCG* y procediéndose a abrir un nuevo plazo de presentación de enmiendas, que sólo podrán formularse sobre el articulado.

¹⁸ *DSCD* núm. 237, de 1 de marzo de 2007.

¹⁹ *DSCD* núm. 237, págs. 11938 a 11940.

refiero a la necesaria interoperabilidad de las soluciones tecnológicas y las actuaciones en materia electrónica de todas las administraciones públicas. No se les escapará que si pretendemos lograr un desarrollo general de los servicios electrónicos en España resulta imprescindible garantizar que los documentos generados en una Administración puedan ser utilizados en cualquier otra, y que los requisitos mínimos exigidos por cualquier Administración sean considerados como suficientes para todas las demás...

En tercer lugar, este proyecto de ley pretende facilitar el uso de las mejores prácticas entre las administraciones. Para ello dota de validez jurídica a un buen número de prácticas que han demostrado su capacidad para impulsar el desarrollo de la Administración electrónica, eliminando de esta manera cualquier duda que pueda existir sobre su legalidad. El proyecto regula así cuestiones referidas al régimen jurídico, que son imprescindibles, como las formas de identificación, los registros administrativos electrónicos, las comunicaciones y notificaciones electrónicas o los requisitos que deben reunir los documentos electrónicos, de tal forma que se especifican únicamente las características generales que deben tener los instrumentos utilizados, lo que no hace más que trasladar lo que actualmente existe en la Ley 30/1992, dejando en todo caso en manos de cada Administración las condiciones y garantías que deseen atribuir a estos instrumentos. En otros casos, como los relativos a la identificación y autenticación, lo que se hace es habilitar nuevos sistemas, además de los que ya existen en la ley, de firma electrónica para su uso en las administraciones públicas, siempre que estas deseen utilizarlo. También establece las reglas necesarias respecto al procedimiento desarrollado por vía electrónica, aportando los criterios que den seguridad jurídica a las relaciones de los interesados con las administraciones, y se incide precisamente en la importancia de la cooperación entre administraciones para el impulso a la Administración electrónica en la medida en la que estas participen o se adscriban a los órganos de cooperación e instrumentos previstos”.

A continuación apela al consenso que ha presidido la redacción del Proyecto, tanto en el ámbito social (ciudadanos, agentes sociales, empresarios) como en el institucional (demás Ministerios, CCAA y Entes Locales); trata de justificar, frente a la enmienda del Grupo Parlamentario Catalán, el carácter básico y no invasivo del Proyecto y resalta que se han tenido en cuenta, para incorporarlos a la disposición final tercera, los eventuales problemas de financiación de las distintas administraciones.

A continuación interviene, con el turno a favor de la enmienda a la totalidad del Grupo Parlamentario Catalán, su portavoz en esta materia, el señor Jané²⁰, que, en primer lugar, manifiesta que comparte la finalidad de la ley y la necesidad de regular el acceso electrónico de los ciudadanos a las administraciones públicas. “Compartimos el derecho que este proyecto de ley atribuye al conjunto de los ciudadanos en sus relaciones con las administraciones públicas y, “desde una posición también serena y constructiva mi grupo parlamentario quiere hoy destacar aquellos aspectos que entendemos que comportan una no adecuación de este proyecto de ley que hoy se presenta a la distribución competencial en esta materia y sobre todo también a la necesaria

²⁰ DSCD núm. 237, págs. 11940 a 11942.

lealtad que la LOFCA nos impone en lo que son nuevas obligaciones para las administraciones públicas”.

Finalmente, desgrana lo que entiende son menoscabos del nuevo Estatuto de Cataluña:

“Este proyecto de ley, tal y como afirma su exposición de motivos, va más allá. Podrían no haber sido tan explícitos en esa voluntad de sobrepasar la legislación básica, pero han sido claros, los han explicado de manera meridiana y, por tanto, nosotros no podemos dar nuestro apoyo a ese planteamiento competencial que entendemos que es claramente lesivo. Si alguien repasa el artículo 71 del Estatuto de Cataluña, que habla de la Administración de la Generalitat y le da plenas potestades de organización y gestión de sus servicios públicos; si alguien repasa el artículo 150 del Estatuto de Cataluña, referente al ámbito de lo que es una competencia exclusiva de la Generalitat; si alguien repasa el artículo 50, sobre la competencia exclusiva en todas las modalidades organizativas e instrumentales para la actuación administrativa, verá que se especifica bien una autoorganización que compete en este caso a la Generalitat. Por tanto, no es que no compartamos la legislación que usted nos trae, es que se le va de alguna manera, sobrepasa el ámbito que entendemos que estas Cortes Generales no puede sobrepasar. Sobre todo a partir de los nuevos Estatutos debemos ser vigilantes del límite del legislador estatal en cada ámbito material, compartamos o no al final lo que ese ámbito material quiere desarrollar.

Otro aspecto esencial. Se reconoce que hay nuevas obligaciones y no somos capaces de introducir en el proyecto de ley una cláusula de garantía de acuerdo con la LOFCA, con ese principio de lealtad de que cuando el legislador estatal crea nuevas obligaciones habrá que compensar económicamente a las administraciones públicas. ¿No podemos, señor ministro, pactar una adicional como la disposición adicional única que a propuesta de Convergència i Unió esta Cámara ha introducido en la Ley Orgánica del Menor? En ella se dice: Para dar cumplimiento al principio de lealtad institucional previsto en la LOFCA, el Consejo de Política Fiscal y Financiera procederá a evaluar las obligaciones de gasto que para las CCAA puedan derivarse de la aplicación de las disposiciones de la presente ley. ¿No podríamos decir lo mismo, que vamos a evaluar lo que esto comporta?...”

En todo caso, se advierte en esta intervención una clara voluntad negociadora y no obstaculizadora de la aprobación del Proyecto, por lo que llama la atención que el Grupo Catalán no hubiera presentado, en su caso, una enmienda a la totalidad con texto alternativo y no de devolución.

Ese es uno de los reproches que utilizarán en su argumentación varios de los demás Portavoces, que, sin excepción, anuncian su propósito de votar en contra de la enmienda de devolución: el Diputado Mardones, de Coalición Canaria²¹, ve “necesaria esta ley para la Administración pública, con las modificaciones racionales que haya que hacer...”; la Diputada Navarro, del Grupo Parlamentario de Izquierda Unida-Iniciativa per Catalunya Verds²², considera “que la obligación de conseguir que las administraciones públicas se

²¹ DSCD núm. 237, págs. 11943.

²² DSCD núm. 237, págs. 11944 a 11945.

adaptan a las nuevas realidades y a los avances tecnológicos no solo es una necesidad, sino también una obligación. Por eso aplaudimos la existencia de este texto legal y no entendemos la enmienda, que además no es una enmienda de texto alternativo sino de devolución” y anuncia que “presentará enmiendas parciales con la finalidad de establecer garantías para el ejercicio en condiciones de igualdad, de seguridad y de rapidez y para que esto tenga incidencia en la calidad, eficacia y proximidad de los servicios públicos”.

En esa línea abundan los Portavoces del Grupo Parlamentario Vasco, el señor Olabarria, y el de Esquerra Republicana, señor Ramón; el primero señala que “ha sido una ley muy negociada, no solo con los agentes sociales a través de la página *web* que usted [se refiere al Ministro] ha citado, sino también con aquellos con los que usted debe negociar, que son los grupos políticos, aunque se le ha olvidado citar que los grupos políticos también hemos negociado anticipadamente esta ley de forma muy prolija—, no termino de percibir cuáles son las inquietudes competenciales que le afectan, señor Jané,...”²³; el segundo valora de manera positiva el intercambio de información que prevé el texto, así como las copias electrónicas y la creación de la sede electrónica y propone reducir “al máximo el carácter básico de esta ley”²⁴.

El Portavoz del Grupo Popular, señor Echániz²⁵, anticipa su voluntad de “hacer un esfuerzo constructivo, dejando de un lado la frustración que embarga no solo a este grupo, sino a todo el sector, y vamos a intentar dirigir nuestra energía, con la mejor voluntad posible, a la presentación de un grupo de enmiendas —más de 65— a la ley, con el objeto de mejorarla en su tramitación y de convertirla en un texto que sea realmente útil para los ciudadanos”; denuncia el olvido de las empresas y propone “un cambio, incluso del título del proyecto de ley: de la Administración electrónica al servicio público electrónico, que junto con, repito, más de 65 enmiendas, no es un mero cambio de rótulo, sino un cambio radical, de 180 grados, en la perspectiva antigua con la que el Gobierno ha abordado y regulado esta materia, es decir desde el punto de vista de los ciudadanos en lugar desde el de la Administración, abandonando así un ombliguismo administrativo —permítanme que lo denomine así— y una nueva burocracia de carácter, eso sí, electrónico...”. Concluye anunciando que “el Grupo Popular ha presentado una enmiendas para recuperar la figura del defensor del usuario de la Administración electrónica, que ha desaparecido incomprensiblemente del anteproyecto de ley, para que vele por el sistema de relación desde el ciudadano y con independencia del trabajo y las facultades que la ley otorga a otro instrumento, que son los inspectores generales de servicios para la Administración. Por tanto —termino—, esta es una ley manifiestamente mejorable; que no nos gusta demasiado ni le gusta al sector de la sociedad de la información; que sinceramente es insuficiente, pero vamos a poner todo de nuestra parte para llegar a acuerdos...”.

Finalmente, el Portavoz del Grupo Socialista, señor Corcuera²⁶, trata de rebatir los argumentos competenciales del Grupo Catalán y muestra su confianza en “que a lo largo de su trámite parlamentario podremos llegar a un consenso satisfactorio para todos”.

²³ DSCD núm. 237, pág. 11945.

²⁴ DSCD núm. 237, págs. 11946 y 11947.

²⁵ DSCD núm. 237, págs. 11948 y 11949.

²⁶ DSCD núm. 237, págs. 11950 y 11951.

Efectuada la votación sobre la enmienda de devolución dio “el siguiente resultado: votos emitidos, 303; a favor, 10; en contra, 286; abstenciones, siete”.

A modo de conclusión, puede afirmarse que ya en este primer debate plenario se advirtió un sentir generalizado de la necesidad de aprobar una ley sobre administración electrónica, dadas las conocidas insuficiencias de la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común; la voluntad de que ese texto fuera fruto de las aportaciones de los distintos grupos –el tan reclamado consenso- y que la norma resultante mejorara de manera notable tanto las relaciones de los ciudadanos con las Administraciones Públicas como la de éstas entre sí –su interoperabilidad-.

IV. El debate y aprobación en la Comisión de Administraciones Públicas del Congreso de los Diputados

Una vez rechazada la enmienda a la totalidad de devolución, el texto del Proyecto volvió a la Comisión para continuar con el procedimiento parlamentario, haciéndose públicas las enmiendas presentadas al articulado y nombrándose la ponencia que debía redactar el informe correspondiente²⁷. A efectos de favorecer la presentación de enmiendas se amplió en cinco ocasiones el plazo para ello, que finalizó el día 6 de marzo. Las enmiendas se publicaron el día 13 de ese mismo mes²⁸.

A propósito de las enmiendas, ya en el debate de totalidad varios de los Grupos anticiparon algunos de los contenidos que se proponían modificar e, incluso, el número total de dichas enmiendas. El Grupo Parlamentario Mixto presentó 26 enmiendas (8 el Diputado Rodríguez –BNG- y 18 el Diputado Labordeta –Chunta-); el Grupo de Izquierda Unida-Iniciativa per Catalunya Verds 35; el Grupo Vasco 6; el Grupo Popular 65; el de Coalición Canaria-Nueva Canaria 9; el de Esquerra Republicana 23; el Catalán 39 y el Grupo Socialista 6; en total 209 enmiendas al articulado, que se sumaron a la de totalidad ya comentada.

Las enmiendas se referían a la mayoría de los 46 preceptos del Proyecto, empezando por el título (enmienda del Grupo Popular), siguiendo por la Exposición de Motivos y continuando con los artículos, con la salvedad de los siguientes: 5, 17, 18, 20, 23, 38, 39, Disposiciones Adicionales primera, segunda y quinta, Disposición derogatoria única y Disposiciones finales segunda y quinta.

En su Informe, publicado el 10 de abril²⁹, la Ponencia propuso a la Comisión la incorporación de las siguientes enmiendas: todas las del Grupo Socialista (números 205 a 210), en sus propios términos; las enmiendas

²⁷ La Ponencia encargada de redactar el Informe sobre el Proyecto de Ley para el acceso electrónico de los ciudadanos a las Administraciones Públicas estuvo integrada por los Diputados doña Elisenda Malaret García, don Joan Carles Corcuera Plaza y doña Lourdes Muñoz Santamaría (GS); don José Ignacio Echániz Salgado y don José Luis Ayllón Manso (GP); don Jordi Jané i Guasch (GC-CiU), don Jordi Ramón i Torres (GER-ERC), don Emilio Olabarría Muñoz (GV-EAJ-PNV), doña Isaura Navarro Casillas (GIU-ICV), don Luis Mardones Sevilla (GCC) y don Francisco Rodríguez Sánchez (GMx).

²⁸ *DOCG*, Congreso de los Diputados, serie A, nº 116-7, de 13 de marzo de 2007, págs. 33 a 112.

²⁹ *DOCG*, Congreso de los Diputados, serie A, nº 116-8, de 10 de abril de 2007, págs. 113 a 133.

números 17 y 24 del Grupo Mixto (Chunta Aragonesista), en sus propios términos; las enmiendas números 136 y 137 del Grupo de Coalición Canaria-Nueva Canarias, en sus propios términos; las enmiendas números 48, 58 y 60 del Grupo Izquierda Unida IU-ICV, en sus propios términos; las enmiendas transaccionales relativas a las enmiendas números 28, 29, 30, 31, 34 y 50 en los términos que figuran en el Anexo, con lo que dichas enmiendas se retiran por el Grupo proponente; las enmiendas 145, 146, 154 y 157 del Grupo Esquerra Republicana-ERC, en sus propios términos; además de las transaccionales a las enmiendas números 143, 144, 147 y 151; las transaccionales a las enmiendas números 170, 171, 187 y 190 del Grupo Catalán-CiU, por lo que dichas enmiendas se retiran. Las enmiendas números 73, 74, 76, 83, 86, 114 y 121, en sus propios términos, del Grupo Popular, así como las enmiendas transaccionales a las enmiendas números 87, 106, 108 (apartado 2), 109, 111, 115, 117, 124, 133, 122, 72, 75, 79, 81, 84, con lo que dichas enmiendas se retiran por el Grupo proponente. En suma, se aceptaron en sus términos o en forma de transacción la cuarta parte de las enmiendas y varias de cada Grupo Parlamentario, con lo que la vía para el consenso ya se estaba concretando en el trabajo de la Ponencia.

A la vista del informe elaborado por la Ponencia, el 12 de abril se debatió el Proyecto en la Comisión de Administraciones Públicas³⁰, habilitada en este caso para actuar con competencia legislativa plena y aprobar definitivamente el Proyecto de Ley para su remisión al Senado.

En este debate, el Portavoz del Bloque Nacionalista Galego propuso, entre otras cosas, eliminar del texto “la expresión “estándares internacionales reconocidos” y hablar siempre de estándares abiertos” e incorporar al artículo 6 el derecho a “poder participar en los procedimientos electrónicos mediante aplicaciones informáticas gratuitas basadas en el uso de estándares abiertos o cuyo código o fuente puede ser íntegramente sometido a examen”. Anunció que votaría a favor de las enmiendas vivas de Esquerra Republicana, Grupo Vasco e Izquierda Unida.

La Portavoz de Izquierda Unida consideró que la única manera de garantizar la igualdad en el acceso de los ciudadanos a los servicios públicos es la clara opción por el software libre o los estándares abiertos informáticos; propuso sustituir el registro del destinatario por el de origen e insistió en la necesidad de incorporar la definición del estándar abierto.

El Portavoz del Grupo Vasco valoró muy favorablemente que se haya conseguido que “sean básicos aquellos preceptos que por su propia naturaleza y por los requerimientos de la jurisprudencia constitucional lo sean. Reitera una enmienda relativa al artículo 6.2. c): cualquier autorización que permita el conocimiento de esos datos a través de los procedimientos electrónicos que se configuran en la ley, debe contar con la autorización de todos los afectados por el expediente administrativo, no solo de los signatarios que utilizan el procedimiento electrónico en cuestión” y solicita “que los ciudadanos puedan utilizar una serie de sistemas de firma electrónica, en los cuales deban caber los sistemas de firma electrónica incorporados al documento nacional de identidad para las personas físicas, la firma electrónica reconocida, sistemas de firma electrónica avanzada admitidos por administraciones públicas esta es la locución que nos interesa, como ocurre en la Administración Pública de Euskadi, por ejemplo— y otros sistemas de firma electrónica”.

³⁰ DSCD, Comisiones, núm. 803.

El Portavoz de Esquerra Republicana apostó por introducir de una vez por todas el software libre en la Administración electrónica; anunció el mantenimiento de algunas enmiendas, básicamente técnicas, sobre la promoción y transparencia de la Administración electrónica y propuso la incorporación de un fondo de financiación a favor de los entes locales más pequeños.

El Portavoz del Grupo Catalán, después de reconocer las mejoras que se habían incorporado al texto, defendió el mantenimiento de alguna de sus enmiendas: entre otras, la que pedía la creación de un fondo estatal de financiación a las CCAA para hacer efectivos los derechos reconocidos en el artículo 6 del texto; la que incorporaba una referencia expresa al cumplimiento del principio de lealtad institucional; la que postulaba que la compensación por el gasto que se derive de esta ley se determine mediante los mecanismos de relación bilateral Generalitat-Estado previsto en el Estatut de Catalunya; la que modificaba el carácter básico de numerosos artículos y varias de tipo técnico. También anunció su voto favorable a las enmiendas del Grupo Vasco y de Esquerra Republicana y el acuerdo de su Grupo “con la ley, con su necesidad y con los objetivos que persigue”.

El Portavoz del Grupo Popular denunció de nuevo que la Ley olvida a las empresas; recordó la enmienda al título, “enmendando el título, en la medida en que nos parecía que más que de la Administración electrónica se debía hablar de un nuevo servicio público en la Administración pública, que es el servicio público electrónico”. Apuntó que “en la mayor parte de la redacción de los artículos se incluía verbos como podrá o podrá ser, y gracias a las enmiendas de los distintos grupos, y desde luego del Grupo Parlamentario Popular, se ha incorporado verbos en futuro, como deberá y deberá ser” y terminó recordando las 40 enmiendas que en esa fase del debate permanecían vivas.

Por último, el Portavoz del Grupo Socialista comenzó manifestando que “la ley que discutimos no es la ley que regula la Administración electrónica, sino algo muy diferente, la ley que ha de garantizar el acceso de los ciudadanos a los servicios de la Administración electrónica. En segundo lugar, la ley establece que los ciudadanos deben tener un marco de referencia común respecto de las relaciones que pueden entablar con las distintas administraciones públicas. Esta realidad justifica a nivel constitucional el reconocimiento a favor del Estado de la competencia exclusiva para regular el régimen básico de las administraciones públicas, de manera que en todo caso se garantice un tratamiento común ante todas ellas. En tercer lugar, se dota de validez jurídica a un buen número de prácticas que han demostrado su capacidad para impulsar el desarrollo de la Administración electrónica, eliminando de esta manera cualquier duda que pueda existir sobre su legalidad.

Después aludió a que “se ha procurado la máxima participación, tanto de ciudadanos como de agentes sociales y del propio sector empresarial a través del Consejo Asesor para la Administración Electrónica. Se ha contado también con la opinión de los distintos departamentos ministeriales, de las comunidades autónomas y de los entes locales”. Terminó agradeciendo “a los grupos el trabajo realizado para llegar a acuerdos en dos temas que consideramos fundamentales: por una parte, en lo referente al uso por parte de las administraciones de los estándares abiertos. Aquí, quiero agradecer especialmente a la diputada de Izquierda Unida-Iniciativa per Catalunya Verds sus enmiendas presentadas sobre estándares abiertos que, junto con las que han presentado otros grupos, como Esquerra

Republicana y Mixto, nos han permitido que la ley pueda realizar un fuerte impulso para su implementación efectiva en nuestras administraciones dentro de este derecho de elección de los ciudadanos. Por otra parte, también quería agradecer la enmienda que hemos podido transaccionar con el Grupo Popular para poder crear la figura del defensor del usuario de la Administración electrónica”.

Concluyó el debate y se procedió a la votación de las distintas enmiendas que se mantenían y fueron rechazadas las del Grupo Mixto, las de Coalición Canaria, Izquierda Unida, Grupo Vasco, Esquerra Republicana y Grupo Catalán. Se aprobaron dos del Grupo Popular y las 17 transaccionales. Finalmente se aprobó el dictamen de la Ponencia (20 votos a favor, 1 en contra y 16 abstenciones) y el resto del Proyecto de Ley (20 votos a favor y 17 abstenciones).

El 24 de abril se publicó el texto aprobado, con competencia legislativa plena, por la Comisión de Administraciones Públicas y que salió de la Cámara Baja con las siguientes modificaciones respecto al Proyecto remitido por el Gobierno:

- en la Exposición de Motivos se dice ahora que “esta Ley pretende dar el paso del “podrán” por el “deberán”;

- se añade que “en cuanto al funcionamiento interno de la Administración, las nuevas tecnologías permiten oportunidades de mejora (eficiencia y reducción de costes) que hacen ineludible la consideración de las formas de tramitación electrónica, tanto para la tramitación electrónica de expedientes, como para cualquier otra actuación interna de la Administración, expandiéndolas gradualmente con el objetivo del año 2009. Ciertamente, el uso de medios electrónicos no puede significar merma alguna del derecho del interesado en un expediente a acceder al mismo en la forma tradicional, así como tampoco puede suponer un freno o un retraso para que la Administración internamente adopte los mecanismos más adecuados, en este caso medios electrónicos, que le permitan mejorar procesos y reducir el gasto público. Conjugación de ambos requerimientos es posible gracias a las medidas de la política de fomento de desarrollo de la Sociedad de la Información que se vienen impulsando en los últimos años. En este sentido la Administración debe incorporar las nuevas tecnologías a su funcionamiento interno y, simultáneamente, se debe garantizar que aquellos ciudadanos que por cualquier motivo (no disponibilidad de acceso a las nuevas tecnologías o falta de formación) no puedan acceder electrónicamente a la Administración Pública, dispongan de los medios adecuados para seguir comunicándose con la Administración con los mismos derechos y garantías. La solución a ese doble objetivo pasa por la formación del personal al servicio de la Administración que atiende al público para que hagan posible la comunicación de estos ciudadanos con la Administración electrónica, así como por la disponibilidad de puntos de acceso electrónico públicos en sedes administrativas. O también, desde luego, establecer las previsiones generales que sean garantía de los derechos de los ciudadanos y de un tratamiento igual ante todas las Administraciones en todos esos supuestos”;

- y se apela al protagonismo de las empresas: “De otro lado, merece subrayarse el papel de vanguardia que corresponde a nuestras empresas en el desarrollo de una verdadera sociedad de la información y, por ende, de

una Administración accesible electrónicamente. No en vano, la integración de las TICs en el día a día de la empresa, necesaria en virtud de las exigencias del entorno abierto y altamente competitivo en que operan, ha sido y es palanca impulsora para el desarrollo y creciente incorporación de esas mismas tecnologías en el actuar administrativo. Al mismo tiempo, representa una ayuda insustituible para favorecer la expansión de la “cultura electrónica” entre los trabajadores-ciudadanos. Las empresas pueden, en tal sentido, desempeñar un papel coadyuvante clave para la consecución de los objetivos pretendidos por esta Ley. Las razones apuntadas aconsejan un tratamiento específico de aquellos procedimientos y gestiones que de forma mas intensa afectan al desarrollo de la actividad empresarial.

- En el artículo 3, finalidades de la Ley, se incorporan dos: 4. Promover la proximidad con el ciudadano y la transparencia administrativa, así como la mejora continuada en la consecución del interés general, y 6. Simplificar los procedimientos administrativos y proporcionar oportunidades de participación y mayor transparencia, con las debidas garantías legales.

- En el artículo 4, principios generales, se añade un inciso final al principio de accesibilidad a la información y a los servicios por medios electrónicos “incorporando las características necesarias para garantizar la accesibilidad de aquellos colectivos que lo requieran”; en el principio de proporcionalidad se dirá que sólo se requerirán a los ciudadanos aquellos datos que sean estrictamente necesarios en atención a la finalidad para la que se soliciten, y en el principio de neutralidad tecnológica se dice que las Administraciones Públicas utilizarán estándares abiertos así como, en su caso y de forma complementaria, estándares que sean de uso generalizado por los ciudadanos.

- En el artículo 6, derechos de los ciudadanos, se incorpora el derecho a manifestar consentimiento, que podrá emitirse y recabarse por medios electrónicos. También los derechos: c) A la igualdad en el acceso electrónico a los servicios de las Administraciones Públicas, y k) A elegir las aplicaciones o sistemas para relacionarse con las Administraciones Públicas siempre y cuando utilicen estándares abiertos o, en su caso, aquellos otros que sean de uso generalizado por los ciudadanos.

- El artículo 7, de la defensa de los derechos de los ciudadanos, cambia de manera radical, pasando ahora a decir, entre otras cosas, que “en la Administración General del Estado, se crea la figura del Defensor del usuario de la Administración Electrónica, que velará por la garantía de los derechos reconocidos a los ciudadanos en la presente Ley, sin perjuicio de las competencias atribuidas en este ámbito a otros órganos o entidades de derecho público. Será nombrado por el Consejo de Ministros a propuesta del Ministro de Administraciones Públicas entre personas de reconocido prestigio en la materia. Estará integrado en el Ministerio de Administraciones Públicas y desarrollará sus funciones con imparcialidad e independencia funcional.

- En el artículo 13, formas de identificación y autenticación, se incorporan los sistemas de firma electrónica avanzada basados en certificado electrónico reconocido, admitidos por las Administraciones Públicas.

- En el artículo 25, se modifica el apartado 4: podrán aportarse documentos que acompañen a la correspondiente solicitud, escrito o comunicación, siempre que cumplan los estándares de formato y requisitos de seguridad que se determinen en los Esquemas Nacionales de Interoperabilidad y de Seguridad.

- En el artículo 27.2 se añade que la solicitud y el consentimiento podrán, en todo caso, emitirse y recabarse por medios electrónicos. Lo mismo se dirá en el artículo 28.1.

- En el artículo 29. 2. se dispone, de manera imperativa, que los documentos administrativos incluirán referencia temporal, que se garantizará a través de medios electrónicos cuando la naturaleza del documento así lo requiera.

- También adopta carácter prescriptivo el 31 2: “los documentos electrónicos que contengan actos administrativos que afecten a derechos o intereses de los particulares deberán conservarse en soportes de esta naturaleza, ya sea en el mismo formato a partir del que se originó el documento o en otro cualquiera que asegure la identidad e integridad de la información necesaria para reproducirlo. Se asegurará, en todo caso, la posibilidad de migración de los datos a otros formatos y soportes que garanticen el acceso desde diferentes aplicaciones.

- Lo mismo ocurre con el artículo 32. 2 “el foliado de los expedientes electrónicos se llevará a cabo mediante un índice electrónico, firmado por la Administración, órgano o entidad actuante, según proceda. Este índice garantizará la integridad del expediente electrónico y permitirá su recuperación siempre que sea preciso, siendo admisible que un mismo documento forme parte de distintos expedientes electrónicos”.

- El artículo 35.2 añade que ante la imposibilidad de cotejo y con carácter excepcional, se podrá requerir al particular la exhibición del documento o de la información original.

- En el artículo 40, Comité Sectorial de Administración Electrónica, se añade que “3. Cuando por razón de las materias tratadas resulte de interés podrá invitarse a las organizaciones, corporaciones o agentes sociales que se estime conveniente en cada caso a participar en las deliberaciones del comité sectorial”.

- En el artículo 41, interoperabilidad de los Sistemas de Información, se ordena que “2. Las Administraciones Públicas utilizarán las tecnologías de la información en sus relaciones con las demás administraciones y con los ciudadanos, aplicando medidas informáticas, tecnológicas, organizativas, y de seguridad, que garanticen un adecuado nivel de interoperabilidad y evite discriminación a los ciudadanos por razón de su elección tecnológica”.

- En el artículo 42, Esquema Nacional de Interoperabilidad y Esquema Nacional de Seguridad, se incorpora un nuevo apartado: 4. En la elaboración de ambos Esquemas se tendrán en cuenta las recomendaciones de la Unión Europea, la situación tecnológica de las diferentes Administraciones Públicas, así como los servicios electrónicos ya existentes. A estos efectos considerarán la utilización de estándares abiertos así como, en su caso y de forma complementaria, estándares que sean de uso generalizado por los ciudadanos.

- En el artículo 43, red de comunicaciones de las Administraciones Públicas españolas, se dice que la Administración General del Estado, las

Administraciones Autonómicas y las entidades que integran la Administración local adoptarán las medidas necesarias e incorporarán en sus respectivos ámbitos las tecnologías precisas para posibilitar la interconexión de sus redes con el fin de crear una red de comunicaciones que interconecte los sistemas de información de las Administraciones Públicas españolas y permita el intercambio de información y servicios entre las mismas, así como la interconexión con las redes de las Instituciones de la Unión Europea y de otros Estados Miembros.

- En el artículo 44, Red integrada de Atención al Ciudadano, se dispone que las Administraciones Públicas podrán suscribir convenios de colaboración con objeto de articular medidas e instrumentos de colaboración para la implantación coordinada y normalizada de una red de espacios comunes y ventanillas únicas de atención al ciudadano.

- En el 46.2, transferencia de tecnología entre Administraciones, se mencionarán los esquemas nacionales de interoperabilidad y seguridad.

- En la disposición final primera, pierde carácter básico el artículo 24.

- Finalmente, en el Anexo se da nueva definición al j) Documento electrónico: información de cualquier naturaleza en forma electrónica, archivada en un soporte electrónico según un formato determinado y susceptible de identificación y tratamiento diferenciado. Se añaden tres definiciones: k) Estándar abierto: aquel que reúna las siguientes condiciones: Sea público y su utilización sea disponible de manera gratuita o a un coste que no suponga una dificultad de acceso. Su uso y aplicación no esté condicionado al pago de un derecho de propiedad intelectual o industrial; s) Sellado de tiempo: acreditación a cargo de un tercero de confianza de la fecha y hora de realización de cualquier operación o transacción por medios electrónicos; t) Espacios: los modos o canales por los que los ciudadanos pueden acceder a las informaciones y servicios públicos (Oficinas Integradas, atención telefónica, páginas en Internet y otros) e intercambiar información sobre gestión de la administración electrónica y formación del personal.

V. El debate y aprobación en el Senado.

El texto remitido por el Congreso entró en el Senado el 26 de abril, momento en el que se abrió el plazo para presentar enmiendas hasta el 10 de mayo, que resultó ampliado hasta el 17 de mayo.

En el Boletín Oficial del Senado de 21 de mayo se publicaron las 132 enmiendas presentadas: 13 por el Grupo Parlamentario Mixto, 8 por el Grupo Parlamentario de Senadores Vascos, 24 por el Grupo Parlamentario Entesa Catalana de Progrés, 32 del Grupo Parlamentario Catalán en el Senado de Convergència i Unió, 43 del Grupo Popular y 23 del Grupo Socialista.

El 31 de mayo se reunió la Comisión de Administraciones Públicas del Senado para dictaminar el Proyecto de Ley³¹. Al inicio del debate se anuncian por los distintos portavoces las enmiendas que se retiran y que las que van a ser objeto de transacción: en cuanto a las que se retiran el Grupo Parlamentario Mixto anuncia que retira 2; respecto a las que se van a transaccionar, el Grupo

³¹ Diario de Sesiones del Senado, Comisiones, núm. 473.

de Convergència i Unió dice que someterá 4, el de Entesa 10, el Grupo Socialista 1 y el Grupo Popular 13.

El Portavoz del Grupo Socialista manifiesta: “este grupo acepta un número importante de transaccionales. Son 31, creo contabilizar. De ahí que, puesto que la gran mayoría, de las 132 enmiendas que se han presentado en el Senado, son una repetición en muchos casos de las ya debatidas en el Congreso, consideramos que es muy alto el nivel del consenso al que se llega en esta ley” y explica que cuatro de sus enmiendas “tienen por objeto utilizar el proyecto de ley para trasponer artículos de la Directiva 2006/123 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de diciembre de 2006, relativa a los servicios en el mercado interior”.

Por su parte, el Portavoz del Grupo Popular explica que “esta es una ley necesaria y en los tiempos que corren, desde luego, imprescindible, en primer lugar, porque reconoce el derecho de los ciudadanos a relacionarse por medios telemáticos con las administraciones públicas; en segundo lugar, porque sería inconcebible que en estos momentos estas administraciones públicas no estuviesen interconectadas entre sí y, en tercer lugar, porque sería desaprovechar una oportunidad de oro que los avances tecnológicos permiten para hacer una Administración más ágil, más moderna y más eficaz. Yo creo que esas tres razones ya son suficientes y sustentan el valor de una ley que, a nuestro juicio, llega tarde, pero llega. Por tanto, vamos a hacer todo los esfuerzos que estén en nuestras manos para alcanzar el máximo acuerdo posible”.

Una vez sometidas a votación las distintas enmiendas se vota el dictamen con la incorporación de las enmiendas aceptada resultando aprobado por 21 votos a favor y 3 abstenciones. Este dictamen se publica el 5 de junio y los cambios más relevantes son los siguientes:

cambia el título del Proyecto de Ley, que pasa a llamarse “del servicio público electrónico”;

- se añaden varios párrafos a la Exposición de Motivos;

- en el artículo 4 se añaden dos nuevos principios: el de simplificación administrativa, por el cual se reduzcan de manera sustancial los tiempos y plazos de los procedimientos administrativos, logrando una mayor eficacia y eficiencia en la actividad administrativa, y el de transparencia y publicidad del procedimiento, por el cual el uso de medios electrónicos debe facilitar la máxima difusión, publicidad y transparencia de las actuaciones administrativas;

- en el artículo 10, se añaden, respecto de la sede electrónica, su sujeción a los nuevos principios de disponibilidad, accesibilidad, neutralidad e interoperabilidad;

- en el artículo 15 se hace mención a los sistemas de firma electrónica incorporados al Documento Nacional de Identidad;

- en el artículo 36 se añade una frase final de manera que las aplicaciones y sistemas de información utilizados para la instrucción por medios electrónicos de los procedimientos deberán facilitar la simplificación y la publicidad de los procedimientos;

- en el artículo 39 se mencionan la auditoría del sistema de información y de su código fuente;

- en el 40 se dirá que el Comité Sectorial de administración electrónica desarrollará las siguientes funciones: a) Asegurar la compatibilidad e interoperabilidad de los sistemas y aplicaciones

empleados por las Administraciones Públicas. b) Preparar planes programas conjuntos de actuación para impulsar el desarrollo de la Administración electrónica en España;

- el artículo 41 tiene nueva redacción: 1. Las distintas Administraciones Públicas cooperarán a fin de lograr la interoperabilidad de los Sistemas de Información y de los Servicios de administración electrónica, tanto a nivel organizacional como semántico y técnico. Así, la cooperación entre las distintas Administraciones Públicas al objeto de alcanzar dicha interoperabilidad se fundamentará, a nivel organizacional, en la adopción de acuerdos sobre los procesos organizativos necesarios para prestar servicios a los ciudadanos; a nivel de interoperabilidad semántica, en asegurarse el intercambio fiel y completo de la información necesaria para prestar servicios a los ciudadanos; y a nivel de interoperabilidad técnica, en el uso de protocolos abiertos, interfaces abiertos o estándares abiertos, así como, en su caso o de forma complementaria, los estándares que sean de uso generalizado por los ciudadanos. 2. Las Administraciones Públicas utilizarán las tecnologías de la información en sus relaciones con las demás administraciones y con los ciudadanos, aplicando medidas informáticas, tecnológicas, organizativas y de seguridad que garanticen un adecuado nivel de interoperabilidad y eviten discriminación a los ciudadanos por razón de la tecnología que libremente escojan;

- lo mismo ocurre con la disposición adicional tercera: 1. La Administración General del Estado establecerá y desarrollará planes de incorporación gradual de aplicación de medios electrónicos a los procesos de trabajo y la gestión de los procedimientos de la actuación administrativa. Dichos planes tendrán como objetivo conseguir la plena aplicación de medios electrónicos a los procesos de trabajo y la gestión de los procedimientos y de la actuación administrativa de los Departamentos, así como de sus órganos dependientes, a fecha 31 de diciembre de 2012. A tal efecto, cada Departamento ministerial será responsable de elaborar y ejecutar un Plan en el que se establecerán prioridades y se evaluarán las necesidades de rediseño de procedimientos internos, de medios materiales y de formación de recursos humanos, así como necesidades de financiación para lograr el objetivo en la fecha señalada. A partir de dichos planes, el Ministerio de Administraciones Públicas, en colaboración con el Ministerio de Economía y Hacienda y el Ministerio de Industria, Turismo y Comercio elaborará antes del 1 de junio de 2008 un Plan consolidado de administración electrónica de la Administración General del Estado que será aprobado por el Consejo Ministros, a propuesta del Ministerio de Administraciones Públicas, el Ministerio de Economía y Hacienda y el Ministerio de Industria, Turismo y Comercio. 2. Los planes destinados a favorecer el uso de las tecnologías de la información y las comunicaciones en la Administración General del Estado tendrán una financiación adecuada para cumplir con los objetivos y plazos previstos en esta Ley. 3. El Ministerio de Administraciones Públicas, en colaboración con el Ministerio de Industria, Turismo y Comercio, establecerá antes del 1 de junio de 2008, mecanismos de evaluación y control de la aplicación de los planes de los Departamentos ministeriales que permitirán la medición del grado de avance en la consecución de los objetivos. Desde el 1 de junio de 2008 y con carácter semestral, el Ministerio de Administraciones Públicas

elevará al Consejo de Ministros un informe de situación sobre el grado de aplicación de medios electrónicos a los procesos de trabajo y la gestión de los procedimientos y de la actuación administrativa y su relación con los objetivos fijados para el año 2012. 4. En lo que respecta a la formación del personal en la Administración General del Estado, cada Departamento ministerial, desde el 1 de enero de 2008 y con carácter anual establecerá planes de formación para el personal a su servicio, integrados en los planes mencionados en el apartado 1, dirigidos a dotar de los conocimientos necesarios para la utilización de medios electrónicos a los procesos de trabajo y la gestión de los procedimientos y de la actuación administrativa. En el diseño de los planes de formación se considerará de forma preferente el uso de herramientas de formación en línea o teleformación.

- en la disposición adicional primera se suprime el segundo apartado;
- en la disposición final cuarta se fija un plazo: El Ministerio de Administraciones Públicas, en colaboración con los Ministerios de Economía y Hacienda, de Industria, Turismo y Comercio y de Trabajo y Asuntos Sociales, regularán antes del 1 de enero de 2008 las condiciones del teletrabajo en la Administración General del Estado;
- se incorpora una disposición final sexta: el Gobierno desarrollará reglamentariamente lo previsto en el artículo 4 c) de la presente Ley para garantizar que todos los ciudadanos, con especial atención a las personas con algún tipo de discapacidad y mayores, que se relacionan con la Administración General del Estado puedan acceder a los servicios electrónicos en igualdad de condiciones con independencia de sus circunstancias personales, medios o conocimientos;
- por último, en el anexo se suprime la letra j), del documento electrónico.

Varios Grupos Parlamentarios formularon votos particulares para mantener en el Pleno la defensa de alguna de sus enmiendas; así, el Grupo Popular las enmiendas números 78, 80, 113 y 119; el Grupo de Senadores Nacionalistas Vascos las enmiendas números 14 a 18, ambas inclusive, y la número 20; el Grupo Parlamentario Mixto las enmiendas números 1 a 13, ambas inclusive, excepto la número 2; el Grupo Socialista, primero, la vuelta al texto remitido por el Congreso de los Diputados, en lo modificado por las enmiendas números 19 y 21 del Grupo de Senadores Nacionalistas Vascos y números 78, 80, 113 y 119 del Grupo Popular, así como las enmiendas números 121, 122, 123, 125, 126, 127, 128, 129, 130, 131 y 132 del Grupo Parlamentario Socialista; el Grupo Parlamentario de Convergència i Unió, todas las enmiendas excepto las de los números 62 y 77; finalmente, el Grupo Parlamentario Entesa Catalana de Progrés del Senado, anunció el propósito de defender ante el Pleno del Senado las enmiendas números 22, 26, 29, 30, 31, 32, 35, 36, 37, 39, 40, 42, 44 y 45.

El debate en el Pleno del Senado tuvo lugar el día 6 de junio, con la participación del Ministro de Administraciones Públicas, que destacó, en primer lugar, que la ley es “fruto de la aportación y del debate de muchas personas, de muchos colectivos, de muchos expertos, de muchos sectores, incluyendo el Consejo Asesor para la Administración Electrónica, de negociaciones con las comunidades autónomas y con las corporaciones locales y del diálogo y del consenso entre los grupos parlamentarios”. A continuación resumió los aspectos esenciales del texto que se debatía y concluyó afirmando: “todos debemos

sentirnos orgullosos —yo el primero— de haber contribuido a que esta sea la legislatura de la reforma de la Administración, una reforma dirigida a adecuarla a las nuevas demandas sociales, aprovechando las posibilidades técnicas existentes. Queda mucho por hacer en esta dirección, sin duda. Pero sin duda también cualquier avance posterior en la mejora de nuestra Administración se producirá a partir de lo que se ha hecho durante esta legislatura. Se producirá teniendo en cuenta los profundos cambios y reformas que se han puesto en marcha durante esta legislatura, cuyo desarrollo durará los meses que quedan de ella y también la próxima, sin duda”.

A continuación intervino el Portavoz del Grupo Popular que señaló, entre otras cosas, el mantenimiento de dos criterios básicos: “el primero tiene que ver con el título de la propia ley, enmienda número 87, que fue incorporada por estar en mayoría y está recogida en el dictamen de la comisión porque para el Grupo Parlamentario Popular lo importante no es el acceso de los ciudadanos a la Administración electrónica sino la prestación por parte de la Administración de un servicio público a los ciudadanos a través precisamente de medios electrónicos, telemáticos informáticos. Es decir, una Administración —y lo ha dicho usted también— al servicio de los ciudadanos y no al revés. El segundo criterio está relacionado con la revisión de las tasas en servicios públicos prestados por medios electrónicos que, si bien por razón de oportunidad y en base a las conversaciones que hemos mantenido con el Grupo Parlamentario Socialista, la enmienda fue retirada, mi grupo no renuncia, aunque sea de forma progresiva, a la reducción de los costes que por prestación de servicios telemáticos repercuten en los ciudadanos. Al entender que ésta es una ley abierta, porque la sociedad de la información avanza vertiginosamente, dejamos abierta esta posibilidad de cara al futuro y somos conscientes de que desde el ministerio y desde las administraciones se cumplimentarán y ampliarán los objetivos que contempla la ley”.

El Portavoz del Grupo Socialista anunció una enmienda “transaccional soportada en el voto particular del Grupo Parlamentario Socialista referida al título de la ley, que quedaría como proyecto de LAE de los ciudadanos a los servicios públicos”.

El Portavoz del Grupo Catalán anunció su voto favorable como resultado de las modificaciones introducidas por todos los Grupos. Los Grupos Vasco, Mixto y de Entesa explicaron el mantenimiento de algunas de sus enmiendas y luego de un breve debate se pasó a la votación de las enmiendas y después del dictamen, que se votó primero en relación con las partes del proyecto de ley enmendadas en comisión y no votadas (Votos emitidos, 230; a favor, 221; abstenciones, nueve) y luego el resto. Votos emitidos, 229; a favor, 220; abstenciones, nueve).

El texto enmendado por el Senado se remitió al Congreso de los Diputados precedido por un mensaje motivado en el que, en esencia, se decía lo siguiente:

- “Se modifica el título, para darle un enunciado más general. En el índice se llevan a cabo una corrección de estilo y adaptaciones al actual contenido del proyecto de Ley. En la Exposición de motivos se introducen correcciones, modificaciones y adiciones.

- En el artículo 4 se añaden dos nuevas letras, la j y la k, para incluir, respectivamente, los principios de simplificación administrativa y de transparencia y publicidad del procedimiento.

- En la letra f del número 2 del artículo 6 se expresa que la conservación debe hacerse “en formato electrónico”. En el propio artículo 6 se introduce un nuevo número, el 3, para integrar la directiva comunitaria 2006/123/CE.

- En el artículo 7 se introducen correcciones de estilo y se modifica su número 3, para establecer que el funcionamiento del Defensor del Usuario exige la plena colaboración de todos los Departamentos ministeriales con competencia en la materia.

- En el número 3 del artículo 10 se añaden, como principios de funcionamiento de las sedes electrónicas, los de neutralidad e interoperabilidad. En el número 5 del mismo artículo 10 se habla de los estándares de uso generalizado por los ciudadanos.

- En el artículo 14 se establece la posibilidad, para los ciudadanos, de utilizar, con carácter universal, los sistemas de firma electrónica incorporados al Documento Nacional de Identidad.

- En el número 1 del artículo 15 se hace referencia a los sistemas de firma electrónica mencionados en el artículo anterior.

- En el número 1 del artículo 16 se establece la condición de “forma justificada” para que las Administraciones públicas determinen sistemas de firma electrónica distintos de los generalmente admitidos.

- Se modifica el número 1 del artículo 19, para evitar posibles contradicciones con lo previsto en los precedentes artículos 17 y 18.

- En la letra b) del número 2 del artículo 24 se elimina su última frase, para no restringir la capacidad de

- actuación autonómica. En el número 3 del mismo artículo 24 se exige la existencia de, al menos, un sistema de registros electrónicos.

- En el número 2 del artículo 31, por corrección de estilo, se utiliza el verbo “trasladar” en lugar de “migración”.

- En el número 1 del artículo 36 se añade el objetivo de facilitar la simplificación y la publicidad de los procedimientos.

- Se modifica el artículo 39, para introducir referencias a la auditoría del sistema de información y de su código fuente.

- En la rúbrica del Título Cuarto, en la de su Capítulo I y en el artículo 40 se introduce correcciones de estilo.

- El número 2 del artículo 40 se amplía, en particular, para dar competencia al Comité Sectorial en orden al cumplimiento de los objetivos de la Ley y el desarrollo de sus principios.

- Se modifica el artículo 41, para establecer la interoperabilidad de los sistemas, eliminando las posibilidades de discriminación.

- En el artículo 43 se amplía su precepto a los consorcios u otras entidades constituidos por las Administraciones mencionadas.

- Se modifica el artículo 44, en particular para integrar en el proyecto la directiva comunitaria 2006/123/CE.

- En el artículo 46 se introducen correcciones de estilo.

- Se modifica la Disposición adicional tercera, aludiendo a los recursos necesarios para la aplicación del plan de medios.

- Se añade una Disposición final, cuarta, para modificar la Ley 84/1978, de 28 de diciembre.

- Se añade una Disposición final, quinta, para modificar la Ley 16/1979, de 2 de octubre.

- Se modifica, en consecuencia, la numeración de las siguientes disposiciones finales.
- En la Disposición final sexta (antes cuarta) se introduce el plazo de 1 de marzo de 2008 para regular las condiciones del teletrabajo.
- Se añade una Disposición final, séptima, que prevé un desarrollo reglamentario que tenga en cuenta las necesidades de los discapacitados.
- En la Disposición final octava (antes quinta) se modifica su número 1 para mejorar técnicamente su redacción.
- En el Anexo, se mejora técnicamente la definición de los “espacios”, incluida en la letra t), y se añaden definiciones de los conceptos “actividad de servicio” (letra u) y “prestador de actividades de servicio” (letra v).
- En todo el texto de la Ley se transcribe con minúscula el concepto de “administración electrónica”, como corrección de estilo.

VI. La aprobación final en el Congreso de los Diputados

Seis meses después de su entrada en las Cortes, el 14 de junio de 2007 tuvo lugar el debate final sobre el Proyecto de Ley en la sesión plenaria del Congreso de los Diputados³². En esta ocasión no participó el Ministro de Administraciones Públicas; sí varios de los Portavoces parlamentarios.

Para la Portavoz de Izquierda Unida, “es una ley que se queda a mitad del camino, tal y como denuncian las organizaciones sociales del ámbito, puesto que la eficiencia y economía del gasto público no está del todo garantizada. Tampoco el derecho al uso y aprovechamiento de los bienes públicos por parte de los ciudadanos y empresas. Son avances que se dan por una parte en la tramitación parlamentaria y carencias pendientes es el resumen que podíamos dar a cómo quedará el texto después de este último paso por el Congreso para la votación de las enmiendas del Senado. Es una buena ley, pero se podría haber hecho mucho más, se podría haber garantizado en mayor medida tanto el principio de igualdad como el aprovechamiento de los bienes públicos para todos los ciudadanos y todas las administraciones públicas”.

El Portavoz del Grupo Parlamentario Vasco, “en definitiva, se está facilitando lo que se denomina un derecho de los de nueva generación, un derecho de ciudadanía en la versión de otras doctrinas, el derecho al buen gobierno que corresponde a los ciudadanos y que posiblemente pronto será constitucionalizado, mediante el acceso a los procedimientos telemáticos para el acceso a la Administración y a la tramitación de los expedientes administrativos”.

El Portavoz de Esquerra Republicana, además de comentar las enmiendas introducidas en el Senado, se refirió a la aprobación final de una Ley que “básicamente marca cuáles son los derechos que tienen los ciudadanos en esta relación y cuáles van a ser también, como no puede ser de otra manera, las obligaciones que tendrán las administraciones públicas para que los ciudadanos puedan ejercer este derecho”.

Para el Portavoz de Convergència i Unió, acaba la tramitación de una ley “encaminada al desarrollo de la sociedad de la información, pero sobre todo una ley encaminada a prestar mejores servicios públicos a los ciudadanos, una ley encaminada a facilitar la labor de comunicación de los ciudadanos con las

³² *DSCD*, 14 de junio de 2007, núm. 262.

administraciones públicas. Por tanto, señor ministro, hoy usted, una vez más, es autor de reformas legislativas importantes, y en esta legislatura, en la que a veces pueden pasar de forma inadvertida, en el ámbito de las administraciones públicas y de la mano de su ministerio, señor Sevilla, se están desarrollando previsiones legislativas de importancia. De alguna manera, el tiempo va a dejar la huella de lo que ha sido, por ejemplo, la reforma en el ámbito del Estatuto básico del empleado público, lo que puede ser hoy la ley del acceso electrónico o lo que fue en su día la Ley de Agencias”.

El Portavoz del Grupo Popular destacó las aportaciones de su Grupo al Proyecto y llamó la atención sobre algunos elementos que no habían sido tenidos en cuenta: “el primero de ellos es que la ley se ocupa de la relación electrónica del ciudadano con la Administración, pero no ha aprovechado el efecto positivo en la transformación intrínseca propia de la Administración para convertirla en más moderna, más eficaz y digital de puertas adentro. En segundo lugar, la necesidad de extender el número de servicios públicos que son susceptibles de ser gestionados a través del DNI electrónico, dado que en estos momentos, además de su escasa utilización, su extensión es puramente testimonial. Y en tercer lugar, la necesidad de multiplicar la seguridad de los sistemas”.

Finalizó el debate con la intervención del Portavoz del Grupo Socialista, quien recordó alguna de las enmiendas que han contribuido a alcanzar acuerdos y a mejorar el texto del proyecto: “el compromiso de las administraciones públicas con los estándares abiertos y su definición, garantizando que las administraciones nunca obligarán a los ciudadanos a la adquisición de ningún tipo de software específico para relacionarse con ellas; la creación de la figura del defensor del usuario; el refuerzo de los principios de simplificación, transparencia y publicidad de los procedimientos; la mejora en la definición de sede electrónica, incorporando los principios de neutralidad e interoperabilidad; el refuerzo del carácter universal del DNI electrónico como mecanismo de identificación; el refuerzo de la obligatoriedad de la creación de registros electrónicos en todas las administraciones; una especial atención para la accesibilidad de las personas con discapacidad o personas mayores; la posibilidad de auditar en determinadas ocasiones el código de las aplicaciones usadas por las administraciones; las descripciones de algunas de las funciones al comité sectorial de Administración electrónica o nuevas obligaciones para el Gobierno referentes al desarrollo reglamentario para la garantía de la accesibilidad a los servicios públicos electrónicos en igualdad de condiciones. En esta misma línea de mejora hemos de entender el cambio realizado en el propio título de la ley, fruto de una enmienda transaccional, como se ha dicho, en el Pleno del Senado. La sustitución en el título del concepto administraciones públicas por la expresión servicios públicos ha de entenderse como un guiño a la terminología utilizada en algunos países de nuestro entorno más próximo, como una apuesta por una noción ahora valorada y que supone expresar en positivo la actividad de las administraciones públicas.”

El último trámite fue la votación de las enmiendas del Senado: primero las enmiendas a los párrafos 4º, 5º y 6º del punto IV de la exposición de motivos; punto VI de la exposición de motivos; artículos 6, 7.3, 19.1, 24.2. b), 31.2 y 44, disposición final octava (antes quinta), y anexo. Efectuada la votación, dio el siguiente resultado: votos emitidos, 302; a favor, 170; en contra, uno; abstenciones, 131. Después se votaron las demás enmiendas con 299 votos emitidos, 299; 293 a favor y 6 abstenciones.

El texto definitivo se publicó el 20 de junio en el Boletín Oficial de las Cortes Generales, Congreso de los Diputados, y en el Boletín Oficial del Estado el 23 de junio de 2007 (BOE núm. 150) como LAE, con corrección de erratas en el BOE del 3 de julio³³.

VII. La orientación política futura del acceso electrónico de los ciudadanos a los servicios públicos

Conviene detenerse, aunque sea de manera breve, en lo que cabe esperar de la tarea de orientación política gubernamental en materia de acceso electrónico de los ciudadanos a los servicios públicos.

En este ámbito debe recordarse, en primer lugar, lo afirmado por la entonces y ahora Ministra de Administraciones Públicas: en una sesión de control parlamentario, el 12 de diciembre de 2007, y a la pregunta “¿Cuáles son las medidas del Gobierno para seguir fomentando el acceso electrónico de los ciudadanos a los servicios públicos?” la Ministra respondió: “el esfuerzo que el Gobierno ha desarrollado en este terreno en toda la legislatura viene dando sus frutos en el nivel de desarrollo de la Administración electrónica en España. Así lo constata el informe anual de la Comisión Europea, con un 70 por ciento de disponibilidad completa de los servicios electrónicos frente a una media del 55 por ciento en el conjunto de la Unión. Con este resultado España se sitúa en el puesto noveno de los 31 países analizados. Pero, como usted ha dicho, queda todavía camino por recorrer y medidas que tomar para mejorar el servicio que el ciudadano recibe. Por eso el Gobierno está poniendo medios y recursos y ha destinado, cuando se aprueben los presupuestos para el año 2008, 2.021 millones a la implantación de nuevas tecnologías en la Administración pública, superando los 1.800 millones de este año 2007 y también se va a implementar la colaboración con otras administraciones que ofrecen igualmente servicios a los ciudadanos. El Ministerio de Administraciones Públicas va a desarrollar actuaciones que impulsen programas de modernización en las entidades locales. Asimismo, vamos a solicitar y a incorporar asesoramiento y colaboración de los que más saben en el ámbito de las nuevas tecnologías a través del Consejo asesor para la administración electrónica, en el que están representadas las principales empresas de este ámbito de nuestro país y también a través de la participación ciudadana, fomentando la transparencia y la participación por vía electrónica de los ciudadanos. Además, antes de finalizar el año, el Gobierno va a presentar un plan de Administración electrónica para que todos los servicios de la AGE sean accesibles telemáticamente en los próximos meses. Vamos a adaptar y a actualizar los procedimientos, a desarrollar infraestructuras y servicios comunes, a impulsar la accesibilidad de los ciudadanos potenciando la Red 060, una red que quiero recordar que ofrece ya el acceso electrónico a 565 servicios de distintas administraciones. Todo esto para que sean las administraciones las que se acerquen al ciudadano y no al revés como hasta ahora”.

En segundo lugar, ya se ha apuntado que en su discurso de investidura de 8 de abril de 2008, el entonces candidato y ahora Presidente del Gobierno, tras

³³ En la página 27154, primera columna, primer párrafo del apartado VI de la exposición de motivos, donde dice: “La Ley se estructura en cuatro títulos”, debe decir: “La Ley se estructura en cinco títulos”.

mencionar la aprobación durante la VIII Legislatura de las leyes del Estatuto Básico del Empleado Público, de Agencias y de acceso electrónico de los ciudadanos a los servicios públicos, anunció el “propósito de revisar la Ley del Gobierno, la Ley de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado y la Ley que regula el régimen de la Administración y el Procedimiento Administrativo Común. Si las dos primeras nos permitirán adecuar sus estructuras a las nuevas realidades, la última estará destinada a revisar los procedimientos para ofrecer a los ciudadanos la respuesta más rápida y fundada posible a sus peticiones y reclamaciones”.

VIII. Conclusiones desde la perspectiva de la nomografía o el arte de redactar leyes

Para finalizar estas páginas nos proponemos realizar un breve examen de los resultados técnicos alcanzados con la aprobación de la LAE, utilizando como banco de pruebas lo que en su conocida obra, *Nomografía o el arte de redactar leyes*³⁴, consideró Jeremy Bentham como imperfecciones de primer y segundo orden. Como es obvio, tales reglas no son trasladables sin más a nuestro siglo y nuestro sistema legislativo, pero varias de ellas no dejan de tener sentido y vigencia.

Las imperfecciones de primer orden serían la ambigüedad, la oscuridad y la voluminosidad; las de segundo orden la incertidumbre en la expresión, en el significado, la redundancia, la prolijidad, el embrollo, la carencia de ayudas a la intelección y el desorden.

Si se repara en la tramitación parlamentaria de la Ley, lo primero que destaca es la rapidez de su paso por las Cortes Generales (seis meses), a lo que sin duda contribuyó el buen ánimo con el que fue recibida en las Cortes Generales por parte de todos los Grupos Parlamentarios y la atribución de competencias legislativas plenas para su aprobación a la Comisión de Administraciones Públicas. Pero esa misma rapidez podría haber sido fuente de numerosas imperfecciones, cosa que no ha ocurrido en este caso.

El ánimo constructivo, como se ha podido constatar en las páginas anteriores, estuvo presente en todo el discurrir parlamentario e hizo posible la incorporación de enmiendas de todos los Grupos y la transacción en muchos de los preceptos. Un elemento positivo a resaltar es que ello no fue en demérito de la calidad técnica exigible a un texto de esta naturaleza.

Un segundo rasgo, que debiera ser obvio en cualquier proyecto normativo, pero que, dado que no siempre es así, ha de mencionarse es que el debate parlamentario ha servido para que la Ley tenga el contenido prescriptivo propio de una norma jurídica; en esta fase bastantes artículos pasaron del “podrá” al “deberá” y en la propia Exposición de Motivos se incorporó la frase “esta Ley pretende dar el paso del “podrán” por el “deberán”. De esta manera también se ha combatido la primera de las imperfecciones apuntadas por Bentham: la ambigüedad, de la que adolecían diversos preceptos y que impedía saber con precisión el sentido que el autor del Proyecto quería transmitir.

³⁴ Véase la cuidada edición de Virgilio Zapatero, con traducción de Cristina Pabón, en la Colección Clásicos Políticos del Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, segunda edición, 2004; en especial, págs. 14 y sigs.

Contribuyen a eliminar tanto la ambigüedad como la oscuridad la Exposición de Motivos y, en especial, algunos de los preceptos de la propia Ley, como los artículos 3, finalidades de la Ley, y 4, principios generales. En esta línea se inserta también el Anexo conceptual, donde se incluyen 20 definiciones “a los efectos de la presente Ley”, lo que es, por otra parte, bastante común en las normas de Derecho Comunitario, pero no tanto en nuestras disposiciones legales. Con estos instrumentos se evita la ambigüedad y lo que para Bentham era su máxima expresión: la oscuridad³⁵.

Si la voluminosidad es un defecto, debe reconocerse que la Ley que nos ocupa no ha incurrido en él: consta de un número razonable de preceptos (46) para las finalidades que persigue y la mayoría de los mismos no adolece de un tamaño excesivo. No obstante, hay que tener en cuenta que esta Ley, por una parte, precisa de un desarrollo normativo, tanto reglamentario estatal como legislativo autonómico, con lo que a la hora de analizar un asunto es obligado considerar ese conjunto normativo en su totalidad. Por otra parte, como ya se indicó más arriba, este texto se inserta en un marco más amplio –el procedimiento administrativo común- y coexiste con otras leyes especiales (en materia de protección de datos, firma electrónica, estatuto funcionarios públicos,...). En todo caso, a nuestro juicio, ni se peca de una voluminosidad absoluta ni relativa, produciéndose la primera cuando un cuerpo de leyes, tomado en su totalidad, es demasiado grande para que pueda retenerse constante y efectivamente por todos lo que tienen interés en amoldar su conducta al mismo, y la segunda cuando un determinado individuo no puede tener presente los fragmentos que le conciernen³⁶.

Por lo que respecta a las imperfecciones de segundo orden, y con alguna salvedad, la LAE ha conseguido evitarlas: contiene expresiones bastante certeras y con un significado riguroso, tanto en el ámbito jurídico como en el tecnológico y ello sin hacerla abstrusa al conocimiento común, a diferencia, como ha señalado la doctrina³⁷, de la normativa precedente.

También ha contribuido el debate parlamentario ha depurarla de algunos elementos redundantes y ha dotarla de elementos explicativos, en especial en la Exposición de Motivos y en el Anexo. Estas dos partes, junto con alguno de los preceptos señalados, supone ayudas notables a la intelección.

Finalmente, tampoco encontramos muchos motivos de queja respecto al orden interno de esta Ley, que, como rasgo diferenciador, va precedida de un índice que nos ofrece una rápida panorámica de todo el cuerpo normativo.

En suma, y con alguna evitable excepción, nos encontramos ante una norma necesaria en el contenido y correcta en la técnica jurídica, no siendo frecuente encontrar textos legislativos que aúnen ambas condiciones, por lo que merece una buena acogida.

³⁵ Ob. cit., pág. 17.

³⁶ BENTHAM, págs. 18 y 19.

³⁷ Eduardo GAMERO: “Objeto, ámbito de aplicación y principios generales de la Ley de Administración Electrónica; su posición en el sistema de fuentes”, Eduardo Gamero Casado/Julián Valero Torrijos (Coordinadores), *La Ley de Administración Electrónica...*