

La administración electrónica en las leyes 39 y 40/2015*

RICARDO RIVERO ORTEGA

*Catedrático de Derecho Administrativo
de la Universidad de Salamanca*

1. Proemio
2. Razones principales de las nuevas leyes administrativas
3. Novedades respecto de la Ley 11/2007, de acceso electrónico de los ciudadanos a los Servicios Públicos
4. Aciertos de las innovaciones
5. Errores y problemas
6. Tareas pendientes para las entidades locales

Resumen

Este artículo expone las principales novedades de las leyes 39 y 40/2015, en materia de administración electrónica y en sus proyecciones sobre las entidades locales. Destaca los aciertos y errores de las modificaciones apuntadas, y señala la hoja de ruta a seguir por las entidades locales si quieren aprovechar las oportunidades que presenta el cambio hacia la Administración sin papel.

Palabras clave: *régimen local; Derecho Administrativo; administración electrónica.*

Artículo recibido el 18/04/2016; aceptado el 28/05/2016.

* Ponencia presentada en la Jornada: “La nueva legislación sobre Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas y Régimen Jurídico del Sector Público”, organizada por la Diputación de Segovia y la Fundación Democracia y Gobierno local, y celebrada en Segovia, el 21 de abril de 2016.

E-Administration and Laws 39 and 40/2015

Abstract

This article analyzes the main changes of Laws 39 and 40/2015 regarding E-Administration, as well as their implications for local entities. The article highlights the achievements and shortcomings of this legislative reform and it also points out the agenda to be followed by local entities in the case that they decide to take advantage of the opportunities that the E-Administration entails.

Keywords: local law; administrative law; E-Administration.

1

Proemio

He de agradecer a la Fundación Democracia y Gobierno Local su invitación a participar en estas jornadas, tan oportunas, en torno a las nuevas leyes administrativas que entrarán en vigor en octubre de este año, sobre las cuales se están multiplicando los pronunciamientos ahora, pues la bibliografía temprana ha sido escasa, debido a la incertidumbre sobre su final aprobación¹.

Las entidades locales han de adaptar sus procedimientos y parte de su organización a las disposiciones de las leyes 39 y 40/2015, en aquellos aspectos verdaderamente innovadores, aunque disponen de un plazo más amplio de dos años para muchas de las previsiones sobre administración electrónica, precisamente.

Recuérdese el tenor de la disposición final séptima de la Ley 39/2015, sobre entrada en vigor; tras prever una *vacatio legis* de un año para el texto, añada en su segundo párrafo: “No obstante, las previsiones relativas al registro electrónico de apoderamientos, registro electrónico, registro de empleados públicos habilitados, punto de acceso general electrónico de la Administración y archivo único electrónico producirán efectos a los dos años de la entrada en vigor de la Ley”.

1. Entre los primeros estudios, destacar el número monográfico de 2015 dedicado por la revista *Documentación Administrativa*, y el libro coordinado desde el grupo de investigación de la Universidad de Salamanca: RIVERO ORTEGA, Ricardo/CALVO SÁNCHEZ, M.^a Dolores/FERNANDO PABLO, Marcos (dirs.), *Instituciones de procedimiento administrativo común*, Juruá Editorial, 2016.

Festina lente, podríamos decir, si apeláramos a la prudencia como razón de ser de esta previsión, pero como después señalaré no es la primera vez que se procrastina la adaptación de nuestra Administración Pública a las necesidades de puesta al día tecnológica, con el consiguiente retraso en el aprovechamiento de las ventajas de estas herramientas, cuyo ritmo de evolución es por cierto acelerado, y no se mide precisamente en años (sino en meses).

Es cierto, sin embargo, que para las entidades locales no deja de ser complicado incorporar tantas y tan profundas variaciones de su ordenamiento de referencia. Las frenéticas alteraciones de las normas perturban la seguridad jurídica, crean confusión y dificultan llevar a cabo procesos concienzudos de valoración de su calidad y efectos.

Apenas superados los sobresaltos provocados por la tan controvertida reforma operada mediante la Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local, y sin recorrido suficiente para ponderar sus consecuencias, aciertos y equivocaciones, se plantea un nuevo cambio de envergadura, en un constante y agotador tejer y destejer normativo².

Por otro lado, incurre esta reforma en un descuido habitual de las normas estatales, diseñadas pensando en las estructuras y capacidades de los ministerios, relativamente comparables con las consejerías de las comunidades autónomas, pero mucho menos con las propias de municipios y diputaciones provinciales.

No se ha cuestionado lo suficiente la inadecuación de las soluciones jurídico-administrativas perfectas para el Estado en sus proyecciones sobre el régimen de los ayuntamientos. Pensemos por ejemplo en los institutos de la abstención y la recusación, desconsiderados con la importancia del “tamaño” de las organizaciones.

Pero el precepto menos considerado con la posición de los entes locales en el régimen de la Ley 39/2015, y potencialmente dañino si se interpretara estrictamente, también en sus proyecciones sobre la administración electrónica, es el contenido en el apartado 2 del artículo 1: “Solo mediante ley, cuando resulte eficaz, proporcionado y necesario para la consecución de los fines propios del procedimiento, y de manera motivada, podrán incluirse trámites adicionales o distintos a los contemplados en esta Ley. Reglamentariamente podrán establecerse especialidades del procedimiento referidas a los órganos competentes, plazos propios del concreto procedimiento por

2. *Vid.* RIVERO ORTEGA, Ricardo, “Oportunidades, riesgos y resultados reales de la Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local”, *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica. Nueva Época*, n.º Extraordinario, enero 2015.

razón de la materia, formas de iniciación y terminación, publicación e informes a recabar”.

En varias ocasiones nos hemos pronunciado a favor de la simplificación de los procedimientos, la descarga burocrática y la mejora regulatoria. También consideramos un acierto la incorporación a nuestro ordenamiento de la regla *one in, one out*, para evitar la proliferación de trámites y obligaciones informativas innecesarias, costes burocráticos contra la competitividad. Pero subordinar a los entes locales a las leyes autonómicas o locales en el diseño de sus procedimientos nos parece excesivo³.

En lugar de dificultar la iniciativa local, venimos necesitando hacer tiempo alternativas verdaderamente innovadoras en su organización y procedimientos, sobre las que nos hemos pronunciado y hemos propuesto. Es posible que las recientes leyes ofrezcan oportunidades en tal sentido, si se emplearan con inteligencia algunas de las previsiones que contienen⁴.

2

Razones principales de las nuevas leyes administrativas

La lectura de los preámbulos de las leyes 39 y 40/2015 sirve para comprender los motivos por los cuales se aprueban dos textos tan importantes en el límite del tiempo de la pasada legislatura, tan prolífica. Si se aprueban, sin embargo, es como colofón de una reforma administrativa activada al menos dos años antes en sus primeras expresiones.

No se pueden comprender las modificaciones del régimen de las organizaciones y los procedimientos de nuestras Administraciones Públicas aprobadas en los últimos años sin tener presentes las conclusiones de CORA (Comisión para la Reforma de las Administraciones Públicas), muy críticas con las duplicidades y redundancias (desde la idea/prejuicio de una Administración, una competencia) y planteadas en parte desde un objetivo de simplificación, aunque entendiéndolo tal en clave de austeridad, reducción de costos y por tanto eliminación sin más de estructuras y procedimientos.

La incorporación de esta prioridad legislativa en el Programa Nacional de Reformas obedece al cumplimiento de los compromisos adquiridos con

3. Vid. RIVERO ORTEGA, Ricardo (dir.), *Mejora regulatoria, descarga burocrática y pymes*, Ratio Legis, Salamanca, 2014.

4. Vid. RIVERO ORTEGA, Ricardo/MERINO ESTRADA, Valentín, *Innovación y gobiernos locales: estrategias innovadoras de ayuntamientos y diputaciones en un contexto de crisis*, INAP, Madrid, 2014.

las instituciones europeas y con la Troika. La reforma de la Administración debe comportar ahorros significativos, siguiendo la agenda de un informe de la OCDE que se cita expresamente: “*Spain: From Administrative Reform to Continuous Improvement*” (2014).

El ahorro económico asociado a estos cambios es aparentemente exagerado, pero podría materializarse si se aprovecharan oportunidades concretas (por ejemplo, las pérdidas hasta ahora por no emplear la contratación pública electrónica, entre el 15 y el 20% del capítulo 2). La memoria económica de los dos textos fue comentada en su presentación como proyectos en la correspondiente rueda de prensa tras el Consejo de Ministros.

Desde un punto de vista jurídico, una nueva Ley de Procedimiento Administrativo era a todas luces conveniente y necesaria, debido a la apreciable obsolescencia de la Ley 30/1992, sobrepasada por múltiples leyes posteriores autonómicas y locales, muchas de ellas bastante más avanzadas en puntos cruciales como los derechos de los ciudadanos, las garantías de la buena administración, los principios de la buena regulación o la responsabilidad patrimonial de autoridades y funcionarios, sin olvidar tampoco la regulación de la administración electrónica⁵.

Ahora bien, si tuviéramos que señalar un motivo principal de estas normas, y en concreto más aún de la 39/2015, diríamos que la Administración sin papel es sin duda su principal objetivo.

En el preámbulo de la Ley 39/2015 se expresa de este modo: “[...] en el entorno actual, la tramitación electrónica no puede ser todavía una forma especial de gestión de los procedimientos, sino que debe constituir la actuación habitual de las Administraciones. Porque una Administración sin papel basada en un funcionamiento íntegramente electrónico no solo sirve mejor a los principios de eficacia y eficiencia, al ahorrar costes a ciudadanos y empresas, sino que también refuerza las garantías de los interesados. En efecto, la constancia de documentos y actuaciones en un archivo electrónico facilita el cumplimiento de las obligaciones de transparencia, pues permite ofrecer información puntual, ágil y actualizada a los interesados”.

5. Vid. RIVERO ORTEGA, Ricardo, “¿Necesitamos una nueva ley de procedimiento administrativo en España?”, en AA. VV., *Procedimiento administrativo*, Tomo II, La Ley, Buenos Aires, 2012.

3

Novedades respecto de la Ley 11/2007, de acceso electrónico de los ciudadanos a los Servicios Públicos

Nuestro país presenta un retraso relativo en el despliegue de la administración electrónica. Algunas organizaciones se muestran ejemplares y extraordinariamente avanzadas en sus técnicas y procedimientos (esto sucede con la Agencia Tributaria), mientras que otras (muchos entes locales) aún se enfrentan a dificultades múltiples para alcanzar objetivos mucho más modestos.

Ello pese a que ya la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, se propuso aprovechar las posibilidades de la informática sobre el quehacer administrativo. Mucho antes incluso, la Ley de Procedimiento Administrativo de 1958 avanzó tales previsiones, teniendo presentes las rudimentarias técnicas de su momento histórico.

Hace una década ya casi se aprobó la Ley 11/2007, de Acceso Electrónico, pero su desarrollo reglamentario principal se demoró dos años, y otro más para la aprobación de normas tan necesarias como los reales decretos de seguridad e interoperabilidad, cuyas instrucciones técnicas llegarían después. En total, casi un lustro para tener completo el marco normativo elemental, demasiado tiempo.

Para cuando finalmente disponían las Administraciones Públicas de las reglas, apenas contaban ya con recursos para adquirir las aplicaciones, siendo sus prioridades además muy distintas, determinadas por el ajuste estructural que tuvieron que aplicar en el contexto de la crisis. No es que la Ley fuera inaplicable, es que se pensó en un momento de bonanza y no era fácil cumplirla en plena recesión.

Las nuevas leyes administrativas deben estar marcadas por un enfoque mucho más pragmático, habiendo detectado las fallas del cumplimiento de sus predecesoras –los cuellos de botella de la teletramitación y los obstáculos reales a la utilización de los medios electrónicos–, si de verdad aspiran a facilitar su empleo y a generalizarlo entre las personas con las que se relacionan.

Por ello probablemente comienzan centrándose en las mejoras en el régimen de la representación, tales como el apoderamiento *apud acta* electrónico y el registro electrónico de apoderamientos. Muchas personas podrían optar por dejar en manos de profesionales o sujetos cualificados sus comunicaciones electrónicas con la Administración, pues aunque podría parecer más sencillo hacerlo por este medio, las reservas frente a la virtualidad electrónica aún existen.

Otra novedad de gran alcance es la simplificación del régimen de identificación, al corregir y limitar las exigencias de firma electrónica, posibilitando soluciones alternativas planteadas por cada Administración Pública para facilitar y simplificar la acreditación de la identidad (claves, por ejemplo, en la línea de la banca o el comercio electrónico). Su éxito dependerá de que efectivamente las distintas Administraciones promuevan tales mecanismos alternativos.

El apartado segundo del artículo 9 comienza diciendo: “Los interesados podrán identificarse electrónicamente ante las Administraciones Públicas a través de cualquier sistema que cuente con un registro previo como usuario que permita garantizar su identidad”.

La previsión de sujetos obligados a relacionarse electrónicamente con las Administraciones Públicas es otra relativa novedad, pues los apartados segundo y tercero del artículo 14 incluyen un conjunto crecido de perfiles a los que se priva de la libertad de elección de modo de relación: personas jurídicas, entidades sin personalidad jurídica, profesionales sujetos a colegiación obligatoria (incluyendo notarios y registradores de la propiedad), representantes de interesados obligados, empleados públicos, y otros colectivos de personas físicas que reglamentariamente se determine por su capacidad económica, técnica, dedicación profesional u otros motivos, siempre que resulte acreditado que tienen acceso y disponibilidad de los medios electrónicos necesarios.

Destacable es, asimismo, la nueva regulación del expediente electrónico, con cambios respecto de la contenida previamente en la Ley 11/2007, dada la previsión de generalizar esta herramienta, por primera vez regulada con carácter general para todos los procedimientos administrativos⁶.

En la Ley 40/2015 encontramos menos referencias a la administración electrónica, pero suficientemente significativas: “La Ley recoge, con las adaptaciones necesarias, las normas hasta ahora contenidas en la Ley 11/2007, de 22 de junio, en lo relativo al funcionamiento electrónico del sector público, y algunas de las previstas en el Real Decreto 1671/2009, de 6 de noviembre, por el que se desarrolla parcialmente la anterior. Se integran así materias que demandaban una regulación unitaria, como corresponde con un entorno en el que la utilización de medios electrónicos ha de ser lo habitual, como la firma y sedes electrónicas, el intercambio de datos en entornos cerrados de comunicación y la actuación administrativa automatizada. Se establece asimismo la obligación de que las Administraciones Públicas se relacionen

6. Vid. RIVERO ORTEGA, Ricardo, *El expediente administrativo. De los legajos a los soportes electrónicos*, Aranzadi, Pamplona, 2007.

entre sí por medios electrónicos, previsión que se desarrolla posteriormente en el título referente a la cooperación interadministrativa mediante una regulación específica de las relaciones electrónicas entre las Administraciones. Para ello, también se contempla como nuevo principio de actuación la interoperabilidad de los medios electrónicos y sistemas y la prestación conjunta de servicios a los ciudadanos”.

También contiene la Ley 40/2015 en materia de administración electrónica previsiones sobre convocatorias y sesiones de los órganos colegiados a distancia (artículo 17). Y el Capítulo V, sobre funcionamiento electrónico del sector público, contiene previsiones sobre sede electrónica (artículo 38), portal de Internet (artículo 39), sistemas de identificación de las Administraciones Públicas (artículo 40), actuación administrativa automatizada (artículo 41), sistemas de firma para la actuación administrativa automatizada (artículo 42), firma electrónica del personal al servicio de las Administraciones Públicas (artículo 43), intercambio de datos en entornos cerrados de comunicación (artículo 44), aseguramiento e interoperabilidad de la firma electrónica (artículo 45) y archivo electrónico de documentos (artículo 46). Sobre todos estos asuntos las novedades son menores, aunque desde luego tendentes a mejorar el aprovechamiento de sus posibilidades en todos los niveles administrativos.

4

Aciertos de las innovaciones

Y ciertamente creemos que ello sería posible, si se enfatizaran las oportunidades y se comprendiera que no se trata de hacer lo mismo de otra forma, sino de trasladar a la Administración las transformaciones espacio-temporales y de gestión de la información propias de un modelo de sociedad distinto, el que nos ha tocado vivir, en el que la presencia física no es imprescindible, y la clave del acierto de las decisiones está en la disposición de conocimiento suficiente.

Por eso nos parece tan oportuno reiterar que la posibilidad de convocar y celebrar reuniones de órganos colegiados a distancia es un acierto, previsto en el apartado primero del artículo 17 de la Ley 40/2015, como ya hemos dicho:

1. *Todos los órganos colegiados se podrán constituir, convocar, celebrar sus sesiones, adoptar acuerdos y remitir actas tanto de forma presencial como a distancia, salvo que su reglamento interno recoja expresa y excepcionalmente lo contrario.*

En las sesiones que celebren los órganos colegiados a distancia, sus miembros podrán encontrarse en distintos lugares siempre y cuando se asegure por medios electrónicos, considerándose también tales los telefónicos, y audiovisuales, la identidad de los miembros o personas que los suplan, el contenido de las manifestaciones, el momento en que estos se producen, así como la interactividad e intercomunicación entre ellos en tiempo real y la disponibilidad de los medios durante la sesión. Entre otros, se considerarán incluidos entre los medios electrónicos válidos, el correo electrónico, las audioconferencias y las videoconferencias.

Las previsiones sobre sede electrónica y portal de Internet (artículos 38 y 39) nos parecen plausibles, como las relativas a sistemas de identificación de las Administraciones Públicas (artículo 40). También todo lo relativo a aclarar el régimen de la firma electrónica del personal al servicio de las Administraciones Públicas (artículo 43), el aseguramiento de la interoperabilidad de la firma electrónica (artículo 45) o el intercambio electrónico de datos en entornos cerrados de comunicación (artículo 44).

Esto por lo que se refiere a las autoridades y los funcionarios, porque desde el punto de vista de los ciudadanos también hemos apuntado mejoras en la posibilidad de utilizar sistemas de identificación alternativos a la firma electrónica o los certificados electrónicos, uno de los obstáculos señalados por los expertos para explicar el insuficiente éxito de este cambio.

El formato electrónico, a partir de ahora considerado el medio normal de expresión de los actos administrativos, según establece el apartado primero del artículo 36 de la Ley 39/2015, nos parece un avance considerable, en la línea de propiciar una plena aunque paulatina generalización del nuevo soporte.

Positiva nos parece igualmente la regulación de la validez de documentos y copias auténticas, así calificadas por funcionarios habilitados para ello.

Acertadas nos parecen la exigencia de un registro electrónico único y la necesidad de llevar a través del mismo todo el trasiego documental, a los efectos de seguimiento, control y recopilación de la información contenida en las solicitudes y comunicaciones.

Muy necesarias y convenientes nos parecen las paradójicas previsiones sobre archivos electrónicos únicos, aunque podrían y deberían mejorarse comprendiendo estas herramientas como bases de datos y verdaderas memorias administrativas. La previsible articulación de gestores documentales diferenciados (de oficina y de expedientes finalizados) podría disociar con resultados perturbadores el manejo de la información en los niveles administrativos que asumieran tan discutible opción apuntada en la Administración del Estado.

Repárese en que, curiosamente, el archivo regulado en el artículo 46 de la Ley 40/2015 sería el archivo de oficina, el de los documentos que se están utilizando, conforme reza dicho artículo:

1. *Todos los documentos utilizados en las actuaciones administrativas se almacenarán por medios electrónicos, salvo cuando no sea posible.*
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 trasladar los datos a otros formatos y soportes que garanticen el acceso desde diferentes aplicaciones.*
3. *Los medios o soportes en que se almacenen documentos, deberán contar con medidas de seguridad, de acuerdo con lo previsto en el Esquema Nacional de Seguridad, que garanticen la integridad, autenticidad, confidencialidad, calidad, protección y conservación de los documentos almacenados. En particular, asegurarán la identificación de los usuarios y el control de accesos, el cumplimiento de las garantías previstas en la legislación de protección de datos, así como la recuperación y conservación a largo plazo de los documentos electrónicos producidos por las Administraciones Públicas que así lo requieran, de acuerdo con las especificaciones sobre el ciclo de vida de los servicios y sistemas utilizados.*

En cambio, el previsto en el artículo 17 de la Ley 39/2015 es el almacén final de documentos:

1. *Cada Administración deberá mantener un archivo electrónico único de los documentos electrónicos que correspondan a procedimientos finalizados, en los términos establecidos en la normativa reguladora aplicable.*
2. *Los documentos electrónicos deberán conservarse en un formato que permita garantizar la autenticidad, integridad y conservación del documento, así como su consulta con independencia del tiempo transcurrido desde su emisión. Se asegurará en todo caso la posibilidad de trasladar los datos a otros formatos y soportes que garanticen el acceso desde diferentes aplicaciones. La eliminación de dichos documentos deberá ser autorizada de acuerdo a lo dispuesto en la normativa aplicable.*
3. *Los medios o soportes en que se almacenen documentos, deberán contar con medidas de seguridad, de acuerdo con lo previsto en el*

Esquema Nacional de Seguridad, que garanticen la integridad, autenticidad, confidencialidad, calidad, protección y conservación de los documentos almacenados. En particular, asegurarán la identificación de los usuarios y el control de accesos, así como el cumplimiento de las garantías previstas en la legislación de protección de datos.

Estas dos herramientas permitirían la gestión masiva de información, en la línea de desarrollo de una Administración inteligente: una organización capaz de utilizar los datos que recaba para formular diagnósticos más ciertos de la realidad, y proponer coherentemente soluciones más adecuadas para atender a las necesidades de las personas a las que aspira a servir.

5

Errores y problemas

La actuación administrativa automatizada, prevista en el artículo 41 de la Ley 40/2015, requiere a mi modo de ver una regulación más garantista que la contenida en este precepto:

1. *Se entiende por actuación administrativa automatizada, cualquier acto o actuación realizada íntegramente a través de medios electrónicos por una Administración Pública en el marco de un procedimiento administrativo y en la que no haya intervenido de forma directa un empleado público.*
2. *En caso de actuación administrativa automatizada deberá establecerse previamente el órgano u órgano competentes, según los casos, para la definición de especificaciones, programación, mantenimiento, supervisión y control de calidad y, en su caso, auditoría del sistema de información y de su código fuente. Asimismo, se indicará el órgano que debe ser considerado responsable a efectos de impugnación.*

El establecimiento de la obligación de relacionarse electrónicamente con las Administraciones Públicas (artículo 14 de la Ley 39/2015) conlleva el riesgo de extenderse a colectivos o personas sin todos los medios necesarios para hacerlo, con las dificultades detectadas en estos casos por razón de los programas requeridos o la desigual cobertura de red de alta velocidad (acceso a Internet).

La previsión sobre asistencia en el uso de medios electrónicos a los interesados (artículo 12 de la Ley 39/2015) no termina de resolver este problema, aunque puede paliarlo.

Se ha discutido el régimen de las notificaciones electrónicas, a través de la sede electrónica o la dirección electrónica habilitada única, o del Punto

de Acceso General Electrónico de la Administración, con los problemas que podrían propiciar de incertidumbre en la comunicación, con el consiguiente impacto sobre la eficacia de los actos administrativos y el derecho de defensa de sus destinatarios.

La regulación del expediente electrónico en el artículo 70 de la Ley 39/2015 nos parece sesgada a favor de la Administración:

1. *Se entiende por expediente administrativo el conjunto ordenado de documentos y actuaciones que sirven de antecedente y fundamento a la resolución administrativa, así como las diligencias encaminadas a ejecutarla.*
2. *Los expedientes tendrán formato electrónico y se formarán mediante la agregación ordenada de cuantos documentos, pruebas, dictámenes, informes, acuerdos, notificaciones y demás diligencias deban integrarlos, así como un índice numerado de todos los documentos que contenga cuando se remita. Asimismo, deberá constar en el expediente copia electrónica certificada de la resolución adoptada.*
3. *Cuando en virtud de una norma sea preciso remitir el expediente electrónico, se hará de acuerdo con lo previsto en el Esquema Nacional de Interoperabilidad y en las correspondientes Normas Técnicas de Interoperabilidad, y se enviará completo, foliado, autenticado y acompañado de un índice, asimismo autenticado, de los documentos que contenga. La autenticación del citado índice garantizará la integridad e inmutabilidad del expediente electrónico generado desde el momento de su firma y permitirá su recuperación siempre que sea preciso, siendo admisible que un mismo documento forme parte de distintos expedientes electrónicos.*
4. *No formará parte del expediente administrativo la información que tenga carácter auxiliar o de apoyo, como la contenida en aplicaciones, ficheros y bases de datos informáticas, notas, borradores, opiniones, resúmenes, comunicaciones e informes internos o entre órganos o entidades administrativas, así como los juicios de valor emitidos por las Administraciones Públicas, salvo que se trate de informes, preceptivos y facultativos, solicitados antes de la resolución administrativa que ponga fin al procedimiento.*

Consideramos un error la extensión a dos años de la *vacatio legis* para algunas de las principales previsiones sobre administración electrónica, en la línea del desacierto de la Ley 11/2007, aparentemente considerada con las entidades locales pero por ello mismo tal vez frustrada. Su disposición transitoria subordinaba a las disponibilidades reales de las entidades locales el cumplimiento de sus previsiones, después seriamente dificultadas por la

crisis económica y por la identificación de estas reformas con inversiones y adquisiciones de programas y herramientas sofisticadas y costosas.

Lo que necesitamos es Administración a un *click*, lo que supone trasladar a los procedimientos administrativos las facilidades del comercio electrónico, en la línea de lo que viene haciendo en nuestro país la Agencia Tributaria, por ejemplo, facilitando proactivamente el pago de los impuestos por parte de los contribuyentes⁷.

6

Tareas pendientes para las entidades locales

La principal tarea es cumplir la ley, un cometido que parece elemental pero que no es tan sencillo, como nos ha mostrado la relativa inefectividad de la Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local. No es suficiente con aprobar una norma y publicarla en el Boletín Oficial del Estado para que despliegue sus efectos, como nos muestran por cierto los propósitos no realizados de las normas anteriores, desde la propia Ley 30/1992 a la frustrada en parte trasposición de la Directiva de Servicios, también relevante para la administración electrónica⁸.

En todo caso, un presupuesto imprescindible del cumplimiento de una norma es atenderla y conocerla: la saliencia, focalización propiciada por actividades formativas, jornadas, seminarios, talleres y cursos dirigidos a funcionarios públicos, en los que también debieran participar las autoridades, pues son las principales responsables de las organizaciones administrativas, y a menudo no prestan suficiente interés por comprender las implicaciones de los cambios normativos.

Conviene también detectar sus necesidades y oportunidades más puntuales, en función de variables múltiples: por ejemplo, si hay población veraneante, que no reside más que de forma temporal en el municipio, pero requiere participar en múltiples procedimientos (licencias, subvenciones, etc.).

Es preciso perseverar en la sede electrónica y las tareas pendientes desde la Ley de Acceso Electrónico y la Directiva de Servicios, reconociendo el derecho de las personas que residen en otros lugares a comunicarse y trami-

7. Vid. SUNSTEIN, Cass R., (más) *Simple. El futuro del gobierno*, Marcial Pons, 2014.

8. Vid. RIVERO ORTEGA, Ricardo, "Simplificación administrativa y administración electrónica: objetivos pendientes en la transposición de la Directiva de Servicios", *Revista catalana de dret públic*, núm. 42, 2011.

tar sus procedimientos telemáticamente, evitándoles desplazamientos costosos e incómodos, en contra de la filosofía de servicio a los interesados.

Muy importante es organizar sus archivos y registros como bases de datos para mejorar los resultados de futuro en los procesos de toma de decisiones, no como mejores almacenes o cajones de documentación, agujeros negros en los que se pierde ese nuevo petróleo del siglo XXI que son los datos, sino como una información en manos del sector público por la que las empresas estarían dispuestas a pagar, por su valor e importancia.

Igualmente recomendable es pensar el expediente electrónico desde una perspectiva no tradicional, como reflejo secuencial de su clásica expresión en papel, sino como conjunto de datos relevantes para la toma de decisiones, y el diseño de las políticas públicas.

Y diseñar órganos electrónicos de participación y aprovechar las oportunidades del gobierno abierto para el diseño de las normas.

Una vez más, como en otras anteriores, las entidades locales españolas se enfrentan a un desafío que ofrece al tiempo una oportunidad. El tiempo dirá cuáles son capaces de aprovechar lo mejor de las reformas.