

RESUMEN DESCRIPTIVO para la tesis doctoral de Óscar Veloso Fernández, titulada *Análisis jurídico del uso de las tecnologías de la información y las comunicaciones en el Sistema Universitario de Galicia: su proyección sobre los derechos y libertades de los miembros de la comunidad universitaria* exigido por la convocatoria de Premios INAP 2016 para tesis doctorales, aprobada mediante resolución del Director del Instituto Nacional de Administración Pública de 22 de abril de 2016

~*~

1. Como puede desprenderse claramente de su título, la tesis que se presenta a los Premios INAP 2016 se centra en el análisis del uso de las tecnologías en el ámbito de las Universidades públicas y, más pormenorizadamente, en el caso concreto de las tres que integran el Sistema Universitario de Galicia. El por qué del título y del tema tiene su razón de ser.

Mi labor profesional como personal de administración y servicios en la Universidad de Vigo junto con mi interés por el uso de las tecnologías como instrumento de modernización de las Administraciones públicas me había llevado a detectar que mientras en muchas Administraciones hacía tiempo que ya era posible, incluso obligatorio, el uso de lo que comenzaba a llamarse “administración electrónica”, otras (incluida la entidad en la que prestaba servicios) no contaban todavía con una estructura electrónico-administrativa que permitiese una relación *on line* más allá de casos y procedimientos puntuales.

El estudio de la cuestión (por qué ocurría así, cuál era el marco normativo aplicable, qué podía hacerse para mejorar la situación...) prometía ser un tema interesante para una posible tesis doctoral en el que, además, podría aprovechar mi conocimiento del entorno universitario para centrarlo en este sector y mi experiencia profesional para profundizar en una institución en concreto.

2. Esa profundización parte del régimen jurídico actualmente vigente, cuyo núcleo duro está integrado por la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común y la Ley 11/2007, de 22 de junio, de Acceso Electrónico de los Ciudadanos a los Servicios Públicos, y concluye con las novedades que se derivan de las Leyes 39/2015, de 1 de octubre, del

Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas y 40/2015, de 1 de octubre, del Régimen Jurídico del Sector Público¹, que entrarán en vigor (no en su totalidad pero sí en la mayor parte de su articulado) el 2 de octubre de 2016, lo que supondrá un cambio notable en el funcionamiento de las Administraciones (aunque no excesivo en el que realicen por vía electrónica).

3. El primer aspecto que quizás llame la atención es que hable de “uso de las tecnologías de la información y las comunicaciones” y no, simple y llanamente, de “administración electrónica”. La justificación del uso de una expresión (más genérica) en lugar de la otra (más concreta) reside, en primer lugar, en la indefinición del propio concepto “administración electrónica”, pues apenas hay definiciones normativas (y las que hay son muy diversas) y las de origen doctrinal son subjetivas y variadas en exceso. En segundo lugar estaría la difícil delimitación de los elementos, instrumentos, herramientas, aplicaciones que han de integrarla, qué requisitos habrían de reunir, a qué tipo de actuaciones de las entidades del sector público afectaría, etc. Finalmente se encontraría el hecho de que aunque en todas las Administraciones hace ya décadas que se usan las tecnologías con las más diversas finalidades, no todas han implantado efectivamente una administración electrónica estándar, limitándose a hacer usos puntuales de tecnologías de tipo telemático para el mantenimiento de alguna que otra relación jurídica con los usuarios.

De ahí que lo que finalmente he llevado a cabo haya sido un análisis jurídico (y no técnico) de en qué grado ese uso de las tecnologías puede configurar o no una e-administración, lo que se ha plasmado con la exigencia de una serie de requisitos. Estos requerimientos, por supuesto totalmente subjetivos, los he resumido en cinco: (a) que dichos instrumentos estén configurados para permitir el acceso o estar abiertos a la participación de terceros ajenos a la institución, (b) que estén relacionados con una actuación sometida al Derecho Administrativo, (c) que su uso sea jurídicamente relevante por afectar a la esfera jurídica –sea como derecho o como deber– de cualquiera de las partes intervinientes, (d) que su implantación y empleo reúna una serie de exigencias jurídico-materiales –como serían legalidad, competencia, seguridad técnica y jurídica,

¹ Actualmente, a punto de entrar en vigor buena parte de sus preceptos, ya no puede hablarse de su “reciente publicación”, pero sí en la fecha de cierre del texto de la memoria de tesis doctoral, el 30 de octubre. De hecho, su publicación en BOE obligó a introducir una adenda final.

igualdad y no discriminación, responsabilidad...– y (e) que su implementación venga acompañada de cambios de diversa índole –normativos, presupuestarios, formativos, de actitud– que no supongan la simple introducción y uso de una tecnología más.

4. El por qué haber centrado o limitado este estudio al ámbito de la educación superior es consecuencia de la comprobación de que en esta materia la situación de unas Universidades públicas con respecto a otras era (y todavía es) muy diferente: unas cuentan con una estructura electrónico-administrativa y otras no; el número y características de los medios e instrumentos que las integran son diferentes; incluso los propios reglamentos de desarrollo que, en su caso, han aprobado difieren notablemente unos de otros en alcance, estructura y contenido.

¿Cuál podía ser el motivo a esa tremenda diferencia, cuando en realidad constituyen un grupo muy homogéneo de entidades?

Desde luego, el marco normativo universitario no contempla aspecto específico alguno (ni siquiera de fomento al estilo del art. 45 de la Ley 30/1992) respecto al uso de las tecnologías; de ahí que la primera cuestión planteada fuese ¿existe, quizás, alguna exoneración o exclusión en la normativa estatal básica para este tipo de entidades? ¿o incluso una posibilidad de opción entre aplicar o no sus preceptos? Al ser la respuesta rotundamente negativa (pues la Ley 11/2007 se aplica, sin distinción alguna, a todas las Administraciones públicas) la explicación a las diferencias había que buscarla intercalando, de alguna manera, las Comunidades Autónomas.

Ahora bien, lejos de poder concluir que el desarrollo administrativo-electrónico de las distintas Universidades públicas debía ser el mismo que el de la propia Administración vincular (Estado para los casos de la UNED y UIMP; Comunidad Autónoma respectiva en los demás casos) la realidad era más variada pues había casos en los que las primeras no tenían una implantación pareja a la de las segundas.

El estudio en profundidad de los diferentes marcos jurídicos autonómicos vigentes permitió configurar hasta tres modelos (teóricos) distintos de vinculación “normativa autonómica en materia de administración electrónica-Universidades públicas”: (a) un

² Estando sometidas a una estricta y amplia normativa estatal básica tienen una función social común –la educación superior– y unos contenidos organizativo, funcional, patrimonial y presupuestario mínimos idénticos, etc.

primero de inexistencia de normas autonómicas en la materia, (b) un segundo de inclusión expresa en su ámbito de aplicación y (c) un tercero de exclusión tácita como consecuencia de una redacción laxa y/o ambigua.

5. Todo este planteamiento, junto con la ya mencionada potestad normativa de las Universidades y la laxitud de la disposición final tercera de la Ley 11/2007, ha conducido, en la práctica, a una amalgama excesivamente heterogénea de modelos de e-administración universitaria, incluso entre entidades adscritas a una misma Comunidad Autónoma.

Un buen ejemplo de esto último lo constituirían las tres Universidades públicas del Sistema Universitario de Galicia, donde dos de ellas cuentan con un buen desarrollo normativo y una adecuada ejecución de la Ley (aunque puesto en marcha con bastante retraso con respecto a la Xunta de Galicia) y una tercera no cuenta ni con los mínimos elementos indispensables (salvo, como se ha dicho más atrás que ocurre con otras entidades públicas, algún que otro uso puntual de tecnologías de tipo telemático para el desempeño de alguna actuación administrativa).

Este curioso hecho junto con mis circunstancias profesionales (que me permitieron acceder fácilmente y conocer con mayor profundidad la situación de mi propia institución y de las otras dos) fue lo que justificó que finalmente el trabajo se hubiese centrado con más incidencia en la situación de una parte concreta del sector universitario español (el gallego) y no en éste en su conjunto.

6. En cualquier caso, no resulta fácil, sino más bien arriesgado, concluir tajantemente que una situación fáctica concreta suponga un incumplimiento de los preceptos de la Ley 11/2007 atendiendo a la indefinición de las circunstancias que envuelven un juicio en este sentido: la propia disposición final tercera permite el retraso en función de “las disponibilidades económicas”; sólo uno de los elementos regulados por la Ley tiene para la doctrina la consideración de obligatorio —el registro electrónico—; ¿hasta qué punto se puede afirmar que “no se han puesto a disposición de los usuarios medios electrónicos suficientes para poder ejercer su derecho a la relación por vía electrónica”?...

Independientemente de la dificultad para emitir ese juicio de valor, está claro que tanto la implantación de una e-administración universitaria (si aún no se ha llevado a cabo “por motivos económicos”) como las continuas mejora, supervisión, control y valoración

de lo ya puesto en funcionamiento son actuaciones más que recomendables. Y ya no sólo por constituir una obligación jurídica, un deber, que, transcurridos nueve años desde la aprobación de la Ley 11/2007, debería estar más que cumplido³; sino considerando los beneficios que reportaría, no solo a la institución, sino principalmente a los miembros de la comunidad universitaria (en especial el alumnado) para quienes el acceso electrónico a los servicios universitarios es un derecho legalmente reconocido.

Ourense, 5 de julio de 2016

³ Es, quizás, innecesario resaltar que bajo los preceptos de las nuevas Leyes 39/2015 y 40/2015 el cumplimiento de ese deber ya no será susceptible de retraso alguno.