12

Serie
Claves del Gobierno Local

Administración electrónica: Estudios, buenas prácticas y experiencias en el ámbito local

Fundación Democracia y Gobierno Local

Coordinado por CRISTINA DE LA HERA PASCUAL

Javier Barnés Vázquez
Carlos Becana Sanahuja
Josep Clotet Sopeña
Isabelo Fernández Solano
Eduardo Gamero Casado
Isaac Martín Delgado
Teresa Muniesa Abadía
José Félix Muñoz Soro
Alberto Palomar Olmeda
Artemi Rallo Lombarte
Domènec Sibina Tomàs
Fina Solà i Gasset
José Vida Fernández

Serie Claves del Gobierno Local, 12
ISBN: 978-84-614-0970-9
Fundación Democracia y Gobierno Local

Serie Claves del Gobierno Local, 12
ISBN: 978-84-614-0970-9
Fundación Democracia y Gobierno Local

Administración electrónica: Estudios, buenas prácticas y experiencias en el ámbito local

Serie Claves del Gobierno Local, 12
ISBN: 978-84-614-0970-9

Fundación Democracia y Gobierno Local

Serie Claves del Gobierno Local, 12
ISBN: 978-84-614-0970-9
Fundación Democracia y Gobierno Local

Administración electrónica: Estudios, buenas prácticas y experiencias en el ámbito local

Coordinado por CRISTINA DE LA HERA PASCUAL

Fundación Democracia y Gobierno Local

DIPUTACION DE HUESCA

Serie Claves del Gobierno Local, 12
ISBN: 978-84-614-0970-9

Fundación Democracia y Gobierno Local

Esta publicación se realiza en colaboración con la Diputación de Huesca.

© Fundación Democracia y Gobierno Local
Rambla de Catalunya, 126
08008 Barcelona
General Castaños, 4, 2.º derecha
28004 Madrid

Corrección y revisión de textos: M.ª Teresa Hernández Gil

Preimpresión, Impresión y Encuadernación
S.A. de Fotocomposición
Talisio, 9 - 28027 Madrid

Depósito legal: M-23.968-2010
ISBN: 978-84-614-0970-9

Queda rigurosamente prohibida, sin la autorización escrita del titular del copyright, bajo las sanciones establecidas en las leyes, la reproducción total o parcial de esta obra por cualquier medio o procedimiento, comprendidos la reprografía y el tratamiento informático, y la distribución de ejemplares mediante alquiler o préstamo públicos.

Serie Claves del Gobierno Local, 12
ISBN: 978-84-614-0970-9

Fundación Democracia y Gobierno Local

Sumario

9 **Presentación**
Cristina de la Hera Pascual / Manuel Medina Guerrero

11 **Estudios sobre normativa**

13 La Administración electrónica en la Unión Europea
José Vida Fernández

61 La Administración electrónica y el derecho a la protección de datos personales
Artemi Rallo Lombarte

75 **Procedimiento administrativo**

77 El procedimiento administrativo y el gobierno electrónico
Javier Barnés Vázquez

101 El procedimiento administrativo electrónico
Alberto Palomar Olmeda

135 La gestión electrónica del procedimiento administrativo
Isaac Martín Delgado

167 **Aspectos específicos que regula la Ley 11/2007**

169 Identificación y autenticación en la Ley de Administración electrónica
José Félix Muñoz Soro

199 El registro electrónico
Domènec Sibina Tomàs

259 La gestión documental en la Administración electrónica
Fina Solà i Gasset

271 Comunicaciones y notificaciones electrónicas
Eduardo Gamero Casado

319 **La implantación de la Administración electrónica en el ámbito local. Experiencias y buenas prácticas**

321 El caso de la Diputación de Huesca
Carlos Becana Sanahuja

339 La experiencia de la Diputación de Badajoz
Isabelo Fernández Solano

373 El caso del Ayuntamiento de Lleida
Josep Clotet Sopeña

393 La experiencia del Ayuntamiento de Zaragoza
Teresa Muniesa Abadía

Serie Claves del Gobierno Local, 12 Fundación Democracia y Gobierno Local
ISBN: 978-84-614-0970-9

Serie Claves del Gobierno Local, 12
ISBN: 978-84-614-0970-9
Fundación Democracia y Gobierno Local

PRESENTACIÓN

Como en otras ocasiones, a través de esta publicación, la Fundación Democracia y Gobierno Local pretende acercar y compartir con los cargos públicos y empleados de las distintas Administraciones Públicas y, singularmente, con los de de las Administraciones locales, así como, en general, con los profesionales de distintas disciplinas científicas, el estudio teórico y la experiencia práctica del progresivo proceso de implantación de la Administración electrónica, en sus diferentes variantes.

El libro que presentamos es, en efecto, un compendio de estudios en profundidad y exposiciones de buenas prácticas desarrolladas en diferentes Entidades Locales españolas, y que tuvieron ocasión de presentarse con motivo de las Jornadas: "Administración electrónica en los Gobiernos y Administraciones locales", celebradas en la Diputación de Huesca en junio de 2009.

El pasado fue un año de intensa actividad en este ámbito. La proximidad de la entrada en vigor de la Ley 11/2007, de acceso electrónico de los ciudadanos a los Servicios Públicos, fue un resorte para la aceleración y consolidación de las políticas y programas destinados a la modernización y desarrollo de servicios electrónicos por parte de las Entidades Locales. La prestación de este tipo de servicios permite, sin duda, dotar de mayor proximidad y transparencia a las relaciones entre las Administraciones y la ciudadanía en general.

En este libro se recogen algunos casos de éxito que reflejan los avances que se han realizado en esta materia, y que ponen de manifiesto el enorme esfuerzo que las Administraciones locales están llevando a cabo para adaptarse a las exigencias de una nueva sociedad cada vez más moderna y participativa: la sociedad del conocimiento.

Asimismo, en el libro que presentamos se desgranan y analizan con detalle los aspectos jurídicos y técnicos que han generado mayor debate en la traslación de

Serie Claves del Gobierno Local, 12 Fundación Democracia y Gobierno Local
ISBN: 978-84-614-0970-9

los servicios públicos a los medios electrónicos, tales como la protección de datos, la identificación del administrado, o la digitalización del procedimiento administrativo.

Esperamos que el lector encuentre en estas páginas elementos suficientes para permitir completar con éxito el encuentro de las Administraciones locales con la ciudadanía en un nuevo espacio, en una nueva sede digital, más abierta, accesible, dinámica y participativa.

CRISTINA DE LA HERA PASCUAL
Asesora técnica del Área de Nuevas Tecnologías
de la Diputación Provincial de Huesca

MANUEL MEDINA GUERRERO
Director de la Fundación Democracia y Gobierno Local

Serie Claves del Gobierno Local, 12
ISBN: 978-84-614-0970-9
Fundación Democracia y Gobierno Local

Estudios sobre normativa

Serie Claves del Gobierno Local, 12
ISBN: 978-84-614-0970-9

Fundación Democracia y Gobierno Local

Serie Claves del Gobierno Local, 12
ISBN: 978-84-614-0970-9
Fundación Democracia y Gobierno Local

La Administración electrónica en la Unión Europea

José Vida Fernández

Profesor titular de Derecho Administrativo de la Universidad Carlos III de Madrid

SUMARIO. 1. Introducción. 2. El marco general de las acciones comunitarias relativas a la Administración electrónica: de la Estrategia de Lisboa a la Estrategia 2020. 2.1. La Estrategia de Lisboa (2000). 2.2. La revisión de la Estrategia de Lisboa (2005). 2.3. El futuro en la Estrategia 2020. **3. El Plan de acción *e*Europe 2002: una Europa conectada.** 3.1. El origen del Plan de acción *e*Europe 2002. 3.2. El contenido del Plan de acción *e*Europe 2002. 3.3. Resultados del Plan de acción *e*Europe 2002. **4. El Plan de acción *e*Europe 2005: una conectividad efectiva.** 4.1. El paso a la Iniciativa *e*Europe 2005. 4.2. La Comunicación de la Comisión: "El papel de la Administración electrónica en el futuro de Europa" (2003). 4.3. La revisión intermedia y actualización del Plan de acción *e*Europe 2005. 4.4. Los resultados del Plan de acción *e*Europe 2005 y el futuro de la sociedad de la información después de 2005. **5. El Plan de acción *i*2010: la sociedad de la información como motor del crecimiento y del empleo.** 5.1. Objetivo y contenido del Plan de acción *i*2010. 5.2. El Plan de acción sobre Administración electrónica *i*2010. 5.3. La evolución inicial del Plan de acción *i*2010: primer y segundo Informe anual. 5.4. La revisión intermedia del Plan de acción *i*2010. 5.5. El Informe final del Plan de acción *i*2010 y el futuro para el período 2010-2015. **6. La concreción de las políticas sobre Administración electrónica en los actos jurídicos de la Unión Europea: en particular, su impulso a través de la realización del mercado interior de servicios.** 6.1. El marco normativo comunitario-europeo de la Administración electrónica. 6.2. La Directiva de servicios del mercado interior. 6.3. El proceso de transposición de la Directiva de servicios. 6.4. En concreto, las medidas de transposición relativas a la Administración electrónica. **7. Bibliografía.**

1. Introducción

Los estudios sobre la Administración electrónica –y, en particular, los centrados en su desarrollo a nivel local–, suelen plantearse desde una perspectiva exclusivamente nacional, sin profundizar en su tratamiento a nivel comunitario europeo, a pesar de que el desarrollo de la Administración electrónica se encuentra directamente condicionado por las decisiones adoptadas desde la Unión Europea en esta materia.

Evidentemente, esto no significa que exista un modelo comunitario de Administración electrónica completo y acabado –y menos aún de Administración electrónica

Serie Claves del Gobierno Local, 12
ISBN: 978-84-614-0970-9
Fundación Democracia y Gobierno Local

local–, sino que la política en este ámbito se desarrolla a través de objetivos políticos generales, cada vez más acabados, que se concretan en obligaciones específicas de resultado para los Estados, que éstos pueden alcanzar a través de distintas estrategias. Desde las instancias comunitarias no se puede imponer un modelo específico de Administración electrónica, ya que el principio de autonomía institucional y procedimental obliga a respetar la organización territorial interna y el funcionamiento propio de los Estados miembros.

No obstante, las actuaciones desarrolladas desde la Unión Europea vienen siendo cada vez más determinantes en la configuración de la Administración electrónica. Sin perjuicio de las particularidades propias del modelo de Administración electrónica establecido en nuestro país a partir de la Ley 11/2007, de 22 de junio, de acceso electrónico de los ciudadanos a los Servicios Públicos, a nivel comunitario se establece un mínimo común que permite explicar algunos aspectos esenciales de nuestra Administración electrónica en la actualidad y, asimismo, identificar cuáles serán sus principales líneas de desarrollo.

En efecto, el eje vertebrador de la Ley 11/2007 –que es el reconocimiento a los ciudadanos del derecho a comunicarse, a través de medios electrónicos, con las Administraciones Públicas, y la consiguiente obligación de éstas de dotarse de los medios y sistemas para que dicho derecho pueda ejercerse–, constituye una apuesta valiente y original, formulada desde España, con la que se cumple sobradamente con la obligación de habilitar el acceso, por medios electrónicos, a la información y los procedimientos administrativos relacionados con la prestación de servicios que se exige desde el Derecho comunitario, en concreto, a través de la Directiva 2006/123/CE, relativa a los servicios en el mercado interior (Directiva de servicios). Por lo tanto, el compromiso en nuestro país de tener plenamente operativa la Administración electrónica a partir de 2010 (al menos por lo que se refiere a los procedimientos relacionados con las actividades de servicio) se deriva no ya sólo de un designio del legislador estatal, sino más bien del cumplimiento de las exigencias dispuestas desde el ámbito comunitario.

La propia Ley 11/2007 confirma estas circunstancias cuando reconoce expresamente, en el apartado cuarto de su exposición de motivos, que su contenido responde a los compromisos comunitarios. A este respecto, se distinguen dos niveles distintos, aunque interrelacionados, en los que se ha desarrollado la Administración electrónica a nivel europeo, en el seno de la Estrategia de Lisboa (que analizará el apartado 2 del presente estudio). Por una parte, los distintos planes de acción para la Administración electrónica que se han sucedido durante toda la década, desde los planes *e*Europe 2002 (apartado 3) y *e*Europe 2005 (apartado 4), hasta llegar al actual Plan de acción *i*2010 (apartado 5). Por otra, la transposición de la Directiva de servi-

Serie Claves del Gobierno Local, 12 Fundación Democracia y Gobierno Local
ISBN: 978-84-614-0970-9

cios, cuyas obligaciones, dirigidas a los Estados miembros para que faciliten el acceso por medios electrónicos a la información y los trámites relacionados con las actividades de servicios, son transpuestas por la propia Ley 11/2007 (apartado 6).

En cuanto al futuro de la Administración electrónica en nuestro país, se encuentra predeterminado desde las instancias comunitarias igualmente por partida doble. A largo plazo desde una perspectiva general por las medidas en que se vaya concretando en el marco de la nueva Estrategia Europa 2020, en la que se incluye una Agencia Digital en la que se prevé el impulso a futuro a los servicios en línea modernos, entre los que se encuentra la Administración electrónica. De forma inmediata y concreta por las medidas adoptadas por los Estados como consecuencia de la culminación del mercado único de servicios derivado de la aplicación, a nivel nacional, de lo dispuesto por la Directiva de servicios, que está transformando no sólo los medios empleados en la Administración Pública –con la preferencia de los medios electrónicos–, sino también sus modos –al modificar aspectos sustantivos de su actuación y de su intervención sobre la actividad de los particulares–.

2. El marco general de las acciones comunitarias relativas a la Administración electrónica: de la Estrategia de Lisboa a la Estrategia 2020

2.1. La Estrategia de Lisboa (2000)

En este apartado se trata de situar el marco general en el que se desarrolla la política comunitaria en materia de Administración electrónica, antes de descender al detalle de la política comunitaria en materia de Administración electrónica.

Si bien las iniciativas comunitarias relacionadas con la Administración electrónica comenzaron a plantearse de forma sistemática a finales de la década de los años noventa, su configuración actual –que se proyecta en nuestro país a través de la Ley 11/2007– tiene su origen en un elemento esencial para el proceso de integración comunitario, que es la Estrategia de Lisboa de 2000.

Durante más de cuarenta años, desde la creación de la Comunidad Económica Europea en 1957, el proceso de integración se vino desarrollando sin una planificación integral de largo recorrido más que la que se derivaba de los principios introducidos en cada una de las modificaciones de los tratados originarios. A partir de la consolidación de las reuniones periódicas de los jefes de Estado y de Gobierno junto al presidente de la Comisión, bajo la forma del Consejo Europeo, a comienzos de la década de los años noventa, comenzó a ser habitual la determinación de unas direc-

Serie Claves del Gobierno Local, 12
ISBN: 978-84-614-0970-9
Fundación Democracia y Gobierno Local

trices políticas a medio y a corto plazo, que encauzaban la actividad de las instituciones comunitarias.

Con el cambio de siglo se dio un importante salto cualitativo en este sentido, ya que se abandonaron las proyecciones sectoriales a medio-corto plazo y se pasó a una planificación de carácter general a largo plazo, mediante la llamada Estrategia de Lisboa, que se mantiene estable, independientemente de los procesos de ampliación y profundización característicos del proceso de integración comunitario. Si bien la Estrategia de Lisboa no tiene relevancia jurídica inmediata, su fuerza política resulta indudable, ya que contiene las líneas de actuación a desarrollar en el ámbito comunitario de forma sistemática y ordenada, que posteriormente se plasman en medidas concretas.

La Estrategia de Lisboa surge de las Conclusiones del Consejo Europeo celebrado en Lisboa los días 23 y 24 de marzo de 2000, para hacer frente a los cambios derivados de la mundialización y a los desafíos surgidos de una nueva economía basada en el conocimiento. Se trata de un ambicioso programa de reformas que se planteó con el objetivo estratégico de convertir, antes de 2010, a la Unión Europea en la economía basada en el conocimiento más competitiva y dinámica del mundo, capaz de crecer económicamente de manera sostenible, con más y mejores empleos y con mayor cohesión social.

La mayoría de las grandes reformas que se han operado a nivel nacional en los Estados miembros en la última década –desde la reordenación de las telecomunicaciones, a la reestructuración de los servicios financieros, la reforma del Derecho de sociedades y, por supuesto, la introducción de la Administración electrónica– tiene su encaje en este ambicioso programa de reformas, tanto económicas como sociales, dentro de una estrategia positiva que aspira a combinar competitividad y cohesión social. En efecto, el alcance de la Estrategia de Lisboa es transversal, y plantea tanto una transformación económica general como una modernización del modelo social.

Por lo que respecta a las reformas económicas, se centran en preparar el paso a una economía competitiva, dinámica y basada en el conocimiento, que debe ejercer como un poderoso motor para el crecimiento, la competitividad y el empleo, que mejore la calidad de vida de los ciudadanos y el medio ambiente.

Este nuevo modelo económico debía surgir, en primer lugar, de una sociedad de la información para todos, en la que las empresas y los ciudadanos tuviesen acceso a unas infraestructuras y servicios de comunicaciones de calidad y accesibles, y dispusiesen de los conocimientos y habilidades suficientes para poder adaptarse.

Serie Claves del Gobierno Local, 12 Fundación Democracia y Gobierno Local
ISBN: 978-84-614-0970-9

Dentro de estos objetivos, que se concretaban en el impulso de los servicios de comunicaciones electrónicas, del comercio electrónico y, en general, del acceso a las redes y del uso de Internet, el papel de las Administraciones Públicas resultaba esencial, no ya como meras impulsoras de las políticas necesarias para alcanzarlos, sino como protagonistas de los cambios, al asumir los medios electrónicos en su funcionamiento interno y, sobre todo, en sus comunicaciones con los ciudadanos. Por esta razón, en las Conclusiones del Consejo Europeo de Lisboa de 2000 se afirmaba que "las Administraciones Públicas deben empeñarse a todos los niveles para aprovechar las nuevas tecnologías y hacer que la información sea lo más accesible posible", y se exigía como primer objetivo que "los Estados miembros garanticen el acceso electrónico generalizado a los principales servicios públicos básicos para el 2003."

Como se concretaría posteriormente en el Plan de acción *e*Europe 2002, desde estos primeros momentos se consideró que la conexión en línea de los servicios de la Administración Pública habría de beneficiar tanto a los ciudadanos como a las empresas –en tanto les permitiría un mejor acceso a la información (transparencia) y una reducción del tiempo utilizado en sus transacciones (eficiencia y simplificación)–, así como a los gobiernos y Administraciones, que podrían mejorar su organización y procesos, reduciendo los costes de prestación de unos servicios más rápidos y más sensibles a las necesidades sociales. Asimismo, se estimaba que el acceso electrónico supondría también una aportación destacada para acelerar la transición a la sociedad de la información, estimulando los servicios de Internet más interesantes para los europeos.

Como estrategia para alcanzar estos objetivos, el Consejo Europeo de Lisboa invitó a desarrollar un amplio plan de acción, empleando un método abierto de coordinación basado en una evaluación comparativa de las iniciativas nacionales, y aunando sinergias, al combinarlo con las iniciativas que ya venía desarrollando la Comisión. Estas exigencias se concretaron en el Plan de acción *e*Europe 2002, al que sucederían otros similares hasta la actualidad.

2.2. La revisión de la Estrategia de Lisboa (2005)

Desde el planteamiento de la Estrategia de Lisboa en 2000, el proceso de integración comunitario europeo se vio sometido a intensas tensiones internas, por razón de su profundización y extensión, así como externas, derivadas del contexto internacional (el fracaso de la Constitución Europea, la ampliación primero a veinticinco y posteriormente a veintisiete Estados, la inestabilidad política y económica que sucedió a los ataques del terrorismo islámico, son algunos de los sucesos más significativos de este período).

Serie Claves del Gobierno Local, 12
ISBN: 978-84-614-0970-9
Fundación Democracia y Gobierno Local

Ante estas circunstancias, se planteó la necesidad de llevar a cabo una revisión de la Estrategia de Lisboa en 2005, con la que se pretendía enmendar los errores contenidos en su planteamiento, así como en su proyección y desarrollo, que estaban provocando el distanciamiento de los ciudadanos y su desafecto al proyecto europeo. Para remediarlo, se apuntó a la necesidad de potenciar la eficacia de las políticas, con el objetivo de ofrecer resultados tangibles, de modo que se transmitiese a los ciudadanos europeos seguridad y solidez, demostrando capacidad para prever los desafíos del futuro y proponer estrategias creíbles para hacerles frente.

De este modo, en las Conclusiones de la Presidencia del Consejo Europeo de 22 y 23 de marzo de 2005 se planteó la revisión intermedia de la Estrategia de Lisboa a partir de su reactivación a través de dos objetivos fundamentales: el crecimiento económico y el empleo. Con estos objetivos se plantea fomentar el conocimiento y la innovación, aumentando las inversiones en investigación y desarrollo, facilitando la innovación, la adopción de las TIC, el uso sostenible de los recursos y la contribución a la creación de una base industrial europea sólida. Asimismo, se pretende hacer la Unión Europea más atractiva para los inversores y los trabajadores, a través del desarrollo del mercado interior, la mejora de las reglamentaciones nacionales y la europea, garantizando mercados abiertos y competitivos tanto dentro como fuera de Europa y, por último, ampliando y mejorando las infraestructuras europeas.

En este contexto la Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo: "Acciones comunes para el crecimiento y el empleo: el programa comunitario sobre la Estrategia de Lisboa" [COM (2005) 330 final], de 20 de julio de 2005, planteó un programa comunitario para afrontar los objetivos de la revisión intermedia de fomentar el conocimiento y la innovación, atraer más inversiones y facilitar el trabajo, y crear más empleo y de mejor calidad. Estos objetivos pasaban directamente por una potenciación de la Administración electrónica. Una economía de vanguardia basada en el conocimiento, propia de una sociedad de la información, exigía una Administración Pública a la altura de las circunstancias. Por esta razón, a partir de esta revisión de la Estrategia de Lisboa, se dio el espaldarazo definitivo a la Administración electrónica, que comenzó a concretarse en obligaciones específicas, a la vez que se transformaron los programas *e*Europe, proyectándose con un mayor alcance en nuevas iniciativas como el Plan de acción "*i*2010: sociedad europea de la información para el crecimiento y el empleo."

Hacia el final del desarrollo de la Estrategia de Lisboa, puede apreciarse cómo ha tenido lugar una interacción entre el objetivo de la consecución del mercado único y el desarrollo de la Administración electrónica. En concreto, la Comunicación de la Comisión al Consejo Europeo: "Directrices integradas para el crecimiento y el empleo (2008-2010)" [COM (2007) 803 final], de 11 de diciembre de 2007, identifica un cansancio ante este segundo ciclo de reformas que pretende superar a partir de la

Serie Claves del Gobierno Local, 12 Fundación Democracia y Gobierno Local
ISBN: 978-84-614-0970-9

consecución de cuatro objetivos que son: invertir en las personas y modernizar los mercados laborales, liberar el potencial empresarial (en particular el de las PYME), invertir en conocimiento e innovación, y la energía y cambio climático.

Precisamente para liberar el potencial empresarial se fija como prioridad la culminación del mercado único, en particular de servicios a través de la aplicación total y a tiempo de la Directiva de servicios. El objetivo no es sólo para crear un auténtico mercado único de servicios, sino también dar inicio a un proceso de reforma que permita suprimir los trámites burocráticos innecesarios, facilitar y agilizar el acceso al mercado y acelerar la extensión de la Administración electrónica. Este proceso de reforma se proyecta más allá del sector servicios en la estrategia europea "Legislar mejor", que se desarrolla en la actualidad y que tiene como objetivo reducir la carga administrativa dentro de la UE. En este contexto se propone modernizar las Administraciones Públicas, especialmente en lo que respecta a la incorporación de los medios electrónicos y la penetración de las TIC interoperables.

2.3. El futuro en la Estrategia 2020

Ante la inminente conclusión de la Estrategia de Lisboa en 2010, se ha iniciado el diseño de una nueva Estrategia para la próxima década, denominada Estrategia 2020. Se trata de otro programa decenal de reformas económicas y sociales, que todavía está por definir de forma definitiva por el Consejo Europeo.

En su contenido provisional en la Comunicación de la Comisión: "Europa 2020: Una estrategia para un crecimiento inteligente, sostenible e integrador" [COM (2010) 2020], de 3 de marzo de 2010, puede apreciarse que los tres objetivos esenciales crecimiento inteligente, crecimiento sostenible y crecimiento integrador se concretan en una amplia gama de acciones a nivel nacional, comunitario e internacional para sustentarlos. La Comisión propone siete iniciativas emblemáticas para catalizar los avances en cada tema prioritario, entre las que se encuentra "Una agenda digital para Europa", con el fin de acelerar el despliegue de Internet de alta velocidad y beneficiarse de un mercado único digital para las familias y empresas.

Entre los objetivos incluidos en esta Agenda Digital para Europa, se prevé que desde la Unión Europea se promueva el acceso a Internet y su utilización por todos los ciudadanos europeos, especialmente mediante actividades que apoyen la alfabetización digital y la accesibilidad. Por otra parte se prevé que los Estados asuman la promoción del despliegue y uso de servicios en línea modernos, y entre éstos se menciona expresamente, a título de ejemplo, la Administración electrónica, salud en línea, hogar inteligente, cualificaciones digitales, seguridad.

Serie Claves del Gobierno Local, 12
ISBN: 978-84-614-0970-9
Fundación Democracia y Gobierno Local

Por lo tanto, en el futuro de la Unión Europea en la próxima década la Administración electrónica se perfila como un instrumento destacado que estará presente en la futura Agenda Digital para Europa, pero que, asimismo, será esencial para ejecutar todas y cada una de las reformas previstas por su carácter estratégico en la relación entre las Administraciones Públicas y los ciudadanos.

3. El Plan de acción *e*Europe 2002: una Europa conectada

3.1. El origen del Plan de acción *e*Europe 2002

Las iniciativas para el impulso de la Administración electrónica a nivel comunitario son anteriores a la Estrategia de Lisboa. Desde la década de los años noventa, los Estados miembros y la Comisión venían cooperando entre sí mediante el Programa IDA (*Interchange of Data between Administrations*), que servía como base para desarrollar servicios paneuropeos e intercambiar las mejores prácticas.

Por otra parte, con la intención de exteriorizar este proceso a los ciudadanos y empresas de la Unión, la Comisión planteó la Iniciativa "*e*Europe - Una sociedad de la información para todos - Comunicación sobre una iniciativa de la Comisión para el Consejo Europeo extraordinario de Lisboa los días 23 y 24 de marzo de 2000" [COM 99 687 final], junto a otra Iniciativa complementaria denominada: "Estrategias para la creación de empleo en la sociedad de la información", contenida en una comunicación de enero de 2000.

La Iniciativa "*e*Europa - Una sociedad de la información para todos" se presentó para el período 2000-2002 con el objetivo esencial de conectar a la red y llevar la era digital a cada ciudadano, hogar y escuela, y a cada empresa y Administración, a lo que se sumaban otros objetivos relacionados con la formación y con la cohesión social del proceso. Dentro de las diez líneas de actuación que se propusieron, se encontraba la Administración en línea, en la que, además de los objetivos comunes relativos a la mejora en la transparencia y eficacia de la toma de decisiones, se apuntaba al carácter estratégico de la incorporación de las TIC a las Administraciones Públicas para conseguir su extensión en la sociedad.[1] Así, el objetivo de esta acción sobre la Administración en línea era facilitar el acceso a la información del sector público, extendiendo y simplificando el acceso a Internet, de modo que se incentiva-

1. En concreto, se afirmaba a este respecto que "si se mejorase la disponibilidad de la información pública en línea, Internet ganaría en aceptación en la vida cotidiana, lo que impulsaría el número de usuarios, con el consiguiente beneficio colateral de incrementar la participación en la sociedad de la información."

Serie Claves del Gobierno Local, 12 Fundación Democracia y Gobierno Local
ISBN: 978-84-614-0970-9

se el desarrollo de nuevos servicios del sector privado, basados en las nuevas fuentes de datos accesibles.[2]

Estas últimas iniciativas estaban proyectadas para integrarse en la Estrategia de Lisboa, en una posición preferente. De hecho, el Consejo Europeo de Lisboa dio impulso a los trabajos del Consejo de la Unión y de la Comisión Europea dirigidos a desarrollar la sociedad de la información a través un Plan de acción denominado: "*e*Europe 2002 - Una sociedad de la información para todos", presentado el 14 de junio de 2000, y que fue preparado para el Consejo Europeo de Santa María da Feira, que se celebraría el 19 y 20 de junio de 2000, ya como parte de la Estrategia de Lisboa.

3.2. El contenido del Plan de acción *e*Europe 2002

El contenido del Plan de acción *e*Europe 2002 se encuentra integrado por distintas acciones en torno a tres objetivos fundamentales: un Internet más rápido, barato y seguro; inversión en las personas y en la formación; y estimular el uso de Internet, dentro del cual se encontraba un apartado específico denominado: "La Administración en línea: ofrecer acceso electrónico a los servicios públicos."

Dentro de este apartado se diagnosticaba una explotación insuficiente de la incorporación de las TIC a la Administración Pública, a pesar de sus indudables ventajas, entre otros motivos por las dificultades para gestionar los profundos cambios en la manera de trabajar de las Administraciones, a lo que se sumaban las diferentes normas sobre acceso existentes en la Unión, que restringían el desarrollo de servicios paneuropeos.

La Iniciativa *e*Europe 2002 se fijó como objetivo facilitar a los ciudadanos un acceso fácil a la información pública esencial, así como fomentar la interacción en línea entre ciudadanos y gobiernos. Con esta intención, y para mejorar la eficiencia del sector público, se exigía un replanteamiento de la organización interna y de los intercambios electrónicos entre instituciones; en primer lugar, de la propia UE, para fomentar la eficacia, la transparencia y la oferta de servicios de calidad a los ciudadanos europeos, de una manera más eficaz, a partir de iniciativas ya desarrolladas (IDA).

Con este objetivo, la Comisión se planteó la necesidad de revisar sus procedimientos para explotar mejor las TIC en el contexto de su reforma, sobre la base de una

2. Para lo cual se determinaron unos objetivos concretos para el año 2000, centrados en la puesta a disposición de la información en línea a los ciudadanos, en la utilización de los medios electrónicos para realizar consultas a los ciudadanos y en el desarrollo de procesos interactivos que permitiesen a los ciudadanos presentar solicitudes.

Serie Claves del Gobierno Local, 12
ISBN: 978-84-614-0970-9
Fundación Democracia y Gobierno Local

serie de acciones concretas.[3] Su método se basaba en acelerar la adopción de nuevas medidas legales en la materia, apoyar nuevas infraestructuras y servicios, y reorientar y coordinar los programas de apoyo ya existentes, definiendo unos objetivos claros, combinados con la evaluación comparativa.

Gracias al impulso del Consejo Europeo de Santa María da Feira de junio de 2000 –y tras un seguimiento y una puesta al día de la Iniciativa–,[4] la Comisión Europea preparó la Comunicación de 13 de marzo de 2001 al Consejo y al Parlamento Europeo: "eEurope 2002: Impacto y prioridades", para el Consejo Europeo de Primavera de Estocolmo del 23 y 24 de marzo de 2001 [COM (2001) 140 final], en la que se proponían distintas medidas encaminadas a garantizar un acceso electrónico generalizado a los principales servicios públicos básicos para el año 2003 y, en particular, la definición de un enfoque coordinado sobre la información del sector público, la promoción de la utilización de programas informáticos abiertos en el sector público y la simplificación de los procedimientos administrativos en línea para las empresas.[5] Estas

3. Las acciones propuestas por la Comisión fueron las siguientes:

1.ª Información pública esencial en línea, incluida la información jurídica, administrativa, cultural, medioambiental y sobre tráfico, que debía estar disponible para finales de 2002.

2.ª Los Estados miembros debían garantizar el acceso electrónico generalizado a los principales servicios públicos básicos para finales de 2002/2003.

3.ª Procedimientos administrativos simplificados en línea para las empresas (por ejemplo, procedimientos rápidos para la creación de empresas), previstos para finales de 2002.

4.ª Desarrollo de un planteamiento coordinado acerca de la información sobre el sector público, incluida la información a nivel europeo, para finales de 2000.

5.ª Fomento de la utilización de programas de fuentes abiertas en el sector público y de las mejores prácticas de Administración electrónica, mediante el intercambio de experiencias en toda la Unión (a través de los Programas IST e IDA), Comisión Europea y Estados miembros, en el transcurso de 2001.

6.ª Fomento de la utilización de la firma electrónica en el sector público, Estados miembros e instituciones europeas, previsto para finales de 2001.

7.ª Todos los trámites principales con la Comisión Europea debían facilitarse en línea antes de finales de 2001 (por ejemplo, en lo que se refiere a financiación, contratos de investigación, contratación de personal y adjudicación de contratos).

4. Esta puesta al día se llevó a cabo a través de las siguientes actuaciones: "Progresos realizados en las acciones de eEurope." Informe de los servicios de la Comisión; "Puesta al día sobre eEurope 2002." Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo para el Consejo Europeo de Niza, 7 y 8 de diciembre de 2000; y "Balance de las acciones emprendidas por la Presidencia para la puesta en práctica del Plan de acción eEurope." Informe de la Presidencia al Consejo Europeo de 1 de diciembre de 2000 (13515/1/00).

5. Esta Comunicación incluía un punto 3.6 referido expresamente a la Administración electrónica, en el que se señalaba que las instituciones comunitarias y las Administraciones Públicas nacionales tenían que procurar por todos los medios utilizar las TIC para desarrollar servicios eficientes al servicio de las empresas y los ciudadanos europeos, para lo cual las Administraciones Públicas debían:

–Desarrollar servicios basados en Internet para mejorar el acceso de los ciudadanos y las empresas a la información y los servicios públicos;

Serie Claves del Gobierno Local, 12 Fundación Democracia y Gobierno Local
ISBN: 978-84-614-0970-9

propuestas se complementarían con otras, dirigidas a cuestiones concretas, como la seguridad, la accesibilidad de los sitios web públicos, la difusión de la información, la sociedad de la información en los países candidatos, etc.[6]

3.3. Resultados del Plan de acción *e*Europe 2002

A partir de esta Comunicación, y a pesar del gran esfuerzo desarrollado en iniciativas específicas en las que se iban desarrollando y cumpliendo sus objetivos, en las Conclusiones del Consejo Europeo de Estocolmo del 23 y 24 de marzo de 2001 se detectó que, pese a los avances efectivos registrados en el acceso a Internet y su utilización por parte de las empresas, los centros de enseñanza y los ciudadanos en general, existía un escaso aprovechamiento por parte de ciudadanos y empresas de sus posibilidades en sectores básicos, como los servicios públicos o la Administración y el comercio electrónico.

En línea con este diagnóstico, la Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social y al Comité de las Regiones: "Informe de evaluación comparativa de la acción *e*Europe - *e*Europe 2002" [COM (2002) 62 final], de 5 de febrero de 2002, afirmó, como conclusión global, que las empresas y los ciudadanos europeos no se encontraban conectados. A partir de un estudio detallado, se identificó una concentración de servicios en línea en determinados organismos o unidades muy concretos (por lo general, los relacionados con los impuestos y la búsqueda de empleo), mientras que la gran mayoría de los órganos,

– Utilizar Internet para mejorar la transparencia de la Administración Pública e implicar a los ciudadanos y las empresas en la toma de decisiones de manera interactiva;

– Hacer posible la plena explotación de las tecnologías digitales dentro de las Administraciones, incluyendo la utilización de programas de fuente abierta y firmas electrónicas;

– Crear mercados electrónicos para la contratación electrónica, partiendo del nuevo marco comunitario sobre contratación pública.

6. Las iniciativas adoptadas por la Comisión en este período son las siguientes:

– "Seguridad de las redes y de la información: Propuesta para un enfoque político europeo." Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social y al Comité de las Regiones [COM (2001) 298 final].

– "*e*Europe 2002: La accesibilidad de los sitios web públicos y su contenido." Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social y al Comité de las Regiones [COM (2001) 529 final].

– "*e*Europe 2002: Creando un marco común europeo para la explotación de la información del sector público." Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social y al Comité de las Regiones [COM (2001) 607 final].

– "*e*Europe 2002: Evaluación comparativa. Acceso de la juventud europea a la era digital." Documento de trabajo de los servicios de la Comisión [SEC (2001) 1583].

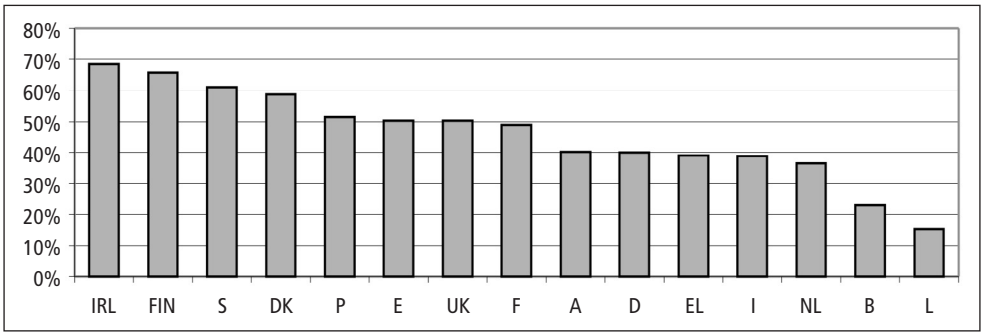
– "*e*Europe + 2003. Un esfuerzo cooperativo para implementar la sociedad de la información en Europa." Plan de acción preparado por los países candidatos con la ayuda de la Comisión Europea (junio 2001).

Serie Claves del Gobierno Local, 12
ISBN: 978-84-614-0970-9
Fundación Democracia y Gobierno Local

organismos y entidades no estaban conectados (en particular, los servicios prestados por organismos locales).

Asimismo, otra de las conclusiones esenciales del Informe fue que la utilización de los medios electrónicos era meramente pasiva, ya que se limitaba a la obtención de información, sin que se llegasen a desarrollar servicios interactivos. En dicho estudio, España figuraba en una posición intermedia, justo en la media del resto de los países, con un 50% de los servicios en línea.

Figura 1. Servicios en línea
Disponibilidad en línea de los servicios básicos



Fuente: Comisión Europea (estudio de Cap Gemini Ernst & Young).

Cuadro 1. Disponibilidad de los servicios públicos básicos de la UE accesibles a través de internet
(En %)

País	Octubre 2002	Abril 2002	Octubre 2001
Suecia	87	81	61
Irlanda	85	85	68
Dinamarca	82	69	59
Finlanda	76	70	66
Noruega	66	63	63
España	**64**	**58**	**50**
Francia	63	61	49
Reino Unido	62	63	50
Portugal	58	56	51

Serie Claves del Gobierno Local, 12
ISBN: 978-84-614-0970-9
Fundación Democracia y Gobierno Local

País	Octubre 2002	Abril 2002	Octubre 2001
Italia	57	51	39
Austria	56	49	40
Países Bajos	54	42	37
Islandia	53	50	38
Grecia	52	54	39
Suiza	49	35	–
Alemania	48	46	40
Bélgica	47	43	23
Luxemburgo	32	22	15
Media europea	**60**	**55**	**40**

Fuente: CAP Gemini Ernst & Young.

A estos datos se suman los contenidos en el "Informe final *e*Europe 2002", Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social y al Comité de las Regiones [COM (2003) 66 final], de 11 de febrero de 2003, en la que se puso de relieve que esta Iniciativa, en última instancia, no se había traducido en la creación de empleo o en nuevas ofertas de servicios, a pesar del aumento de los servicios en línea de las Administraciones Públicas. Éste pasaría a ser el objetivo principal del nuevo Plan de acción que le sucedería.

4. El Plan de acción *e*Europe 2005: una conectividad efectiva

4.1. El paso a la Iniciativa *e*Europe 2005

Las novedades que se sucedían en el ámbito tecnológico, junto al agotamiento y limitaciones de la Iniciativa *e*Europe 2002, determinaron que el Consejo Europeo de Barcelona, de 15 y 16 de marzo de 2002, solicitase a la Comisión la elaboración de un nuevo plan de acción, centrado específicamente en la disponibilidad y la utilización generalizadas de redes de banda ancha en toda la Unión antes de 2005, el desarrollo del protocolo Internet IPv6, y en la seguridad de las redes y de la información, la Administración electrónica, el aprendizaje por medios electrónicos, la sanidad en línea y el comercio electrónico.

Se pasó así de la Iniciativa *e*Europe 2002, que estaba concentrada en la ampliación de la conectividad a Internet de ciudadanos, empresas y Administraciones Públicas, a la Iniciativa *e*Europe 2005, que pretendía convertir la conectividad en actividades económicas en el período 2002-2005.

Serie Claves del Gobierno Local, 12
ISBN: 978-84-614-0970-9
Fundación Democracia y Gobierno Local

La Iniciativa "*e*Europe 2005 - Una sociedad de la información para todos" –que fue presentada en la Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social, y al Comité de las Regiones. Plan de acción presentado al Consejo Europeo de Sevilla, 21-22 de junio de 2002 [COM (2002) 263 final]–, planteó como objetivo crear un marco favorable a la inversión privada y a la creación de nuevos puestos de trabajo, impulsar la productividad, modernizar los servicios públicos y ofrecer a todos la posibilidad de participar en la sociedad de la información mundial.

Para alcanzar estos objetivos, se presentaron cuatro instrumentos interdependientes. Por una parte, las medidas políticas, entre las que se encontraban la conexión de banda ancha, la interoperabilidad, los servicios públicos interactivos, la contratación pública, los puntos de acceso público a Internet y la aplicación a la cultura y turismo.[7]

A las medidas políticas se añadían tres instrumentos que habían venido utilizándose puntualmente con anterioridad, como eran el desarrollo, análisis y difusión de

7. El contenido detallado de estos objetivos era el siguiente:

a) La conexión de banda ancha. Los Estados miembros debían esforzarse por disponer de conexiones de banda ancha para todas las Administraciones Públicas antes de finalizar 2005. Dado que los servicios de banda ancha se podían ofrecer sobre diferentes plataformas tecnológicas, se exigía a las autoridades nacionales y regionales que no discriminasen entre las tecnologías a la hora de adquirir conexiones (por ejemplo, utilizando procedimientos de licitación abierta).

b) La interoperabilidad. Ésta debía alcanzarse antes de finalizar 2003, para lo que la Comisión debía hacer público un marco de interoperabilidad concertado, para facilitar la prestación de servicios paneuropeos de Administración electrónica a ciudadanos y empresas. En él estaba previsto que se abordasen los contenidos de información y las políticas y especificaciones técnicas recomendadas para combinar los sistemas de información de la Administración Pública de toda la UE, sobre la base de normas abiertas y programas de fuente abierta.

c) Servicios públicos interactivos. Los Estados miembros debían garantizar que los servicios públicos básicos fuesen interactivos, accesibles a todos y diseñados de tal modo que explotasen las posibilidades tanto de las redes de banda ancha como del acceso multiplataforma, todo ello antes de finalizar 2004.

d) Contratación pública. Los Estados miembros debían efectuar por medios electrónicos una parte significativa de la contratación pública antes de finalizar 2005, para lo cual el Consejo y el Parlamento debían adoptar lo más rápidamente posible las medidas legislativas sobre contratación.

e) Puntos de acceso público a Internet (PAPI). Todos los ciudadanos debían tener un fácil acceso a los PAPI, preferiblemente con conexiones de banda ancha, en sus municipios, para lo cual se debían establecer mediante los fondos estructurales y la colaboración con el sector privado y/o el voluntariado.

f) Cultura y turismo. La Comisión, en cooperación con los Estados miembros, el sector privado y las autoridades regionales, debían definir unos servicios electrónicos para promover Europa y ofrecer una información pública de fácil utilización, a más tardar en 2005.

Serie Claves del Gobierno Local, 12 Fundación Democracia y Gobierno Local
ISBN: 978-84-614-0970-9

las buenas prácticas, poniendo en marcha proyectos que acelerasen la implantación de aplicaciones e infraestructuras de vanguardia;[8] la evaluación comparativa de los progresos conseguidos en el logro de los objetivos y de las políticas al servicio de dichos objetivos para facilitar el seguimiento y reorientación de las medidas políticas; y, por último, la coordinación global de las políticas existentes para generar sinergias entre las acciones propuestas a través de un grupo de dirección que ofreciese una visión de conjunto de la evolución de las políticas y un adecuado intercambio de información entre los responsables nacionales y europeos y el sector privado.[9]

Casi al año de iniciarse el plan de acción *e*Europe 2005, se aprobó la Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social y al Comité de las Regiones: "Comunicaciones electrónicas: el camino hacia la economía del conocimiento" [COM (2003) 65 final], de 11 de febrero de 2003, que, si bien no introdujo grandes novedades, sirvió para recordar a los Estados miembros la necesidad de completar rápidamente el proceso de definición y ejecución de las actuaciones ya planeadas, y complementarlas en caso necesario.

En este sentido, y para cumplir con los objetivos del Programa *e*Europe 2005, se apuntó la necesidad de ofrecer unos contenidos, aplicaciones y servicios interesantes que impulsaran el uso de la banda ancha y el acceso multiplataforma, para lo que los gobiernos y Administraciones Públicas resultaban determinantes. Con este objetivo, la Comisión identificó una serie de iniciativas de fomento de la puesta en línea de la información (como los premios *e*Government, *e*Health), y programas de suministro de información y contenidos como el *e*Content, junto a otros programas de desarrollo de nuevos servicios y aplicaciones (*e*TEN, *e*CONTENT, IST e IDA).[10]

---

8. Este objetivo se desarrolló esencialmente a través del Programa Modinis (2003-2005), adoptado mediante la Decisión núm. 2256/2003/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 17 de noviembre de 2003, por la que se adopta un programa plurianual (2003-2005) para el seguimiento del plan de acción *e*Europa 2005, la difusión de buenas prácticas y la mejora de la seguridad de las redes y la información (Modinis).

9. En desarrollo de este último objetivo, desde 2002, el esfuerzo cooperador y de intercambio de ideas, experiencias e iniciativas en la mejora de los servicios públicos y en la construcción de herramientas comunes, pasó a desarrollarse a través de la EPAN (*European Public Administration Network o Red Europea de Administraciones Públicas*). Se trata de una red informal que viene actuando de forma flexible como instrumento de cooperación. Los resultados de su trabajo se reflejan en las decisiones, resoluciones y programas a medio plazo adoptados por los ministros o directores generales, así como en las prioridades de la Presidencia, rotatoria semestralmente.

10. El Programa *e*TEN fue concebido por la Comunidad Europea para contribuir al despliegue de servicios basados en las redes de telecomunicaciones (servicios en línea), con una dimensión transeuropea. El Programa *e*Content se formuló con el fin de estimular el desarrollo y uso de contenidos europeos en las redes globales, y promover la diversidad lingüística en la Unión

Serie Claves del Gobierno Local, 12
ISBN: 978-84-614-0970-9
Fundación Democracia y Gobierno Local

A estas medidas de fomento, se sumaron otras, relativas también a la información contenida en las comunicaciones por medios electrónicos. Se trataba, en concreto, de medidas destinadas a facilitar el acceso a la información y contenidos de titularidad pública en condiciones predecibles y equitativas, para lo que se propuso la elaboración de una directiva sobre reutilización de información del sector público, que sería finalmente adoptada como Directiva 2003/98/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de noviembre de 2003.

4.2. La Comunicación de la Comisión: "El papel de la Administración electrónica en el futuro de Europa" (2003)

La iniciativa más relevante para la Administración electrónica durante el período de vigencia del Plan de acción *e*Europe 2005 fue, sin duda alguna, la Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones: "El papel de la Administración electrónica en el futuro de Europa" [COM (2003) 567 final], de 26 de septiembre de 2003. A través de esta Comunicación, la Comisión llevó a cabo un profundo análisis de la situación de la Administración electrónica, enumerando los problemas y los obstáculos más importantes, y, a partir del mismo, propuso un conjunto coherente de actuaciones para su refuerzo, siempre en el contexto del Plan de acción *e*Europe 2005.

La Comunicación tomaba como punto de partida la relevancia estratégica del sector público para cumplir con los objetivos de la Estrategia de Lisboa, al impulsar el crecimiento económico, no sólo por tratarse de uno de los principales agentes económicos, sino porque una intervención pública más eficaz y eficiente sobre las actividades de los particulares contribuiría de forma determinante a su incremento. Sin embargo, el sector público se enfrentaba a un mundo en transformación en diversos frentes –demográfico, tecnológico, económico y social–, con una creciente exigencia por parte de los ciudadanos y empresas, y con una limitación de recursos que obliga a hacer más con menos.

Ante esta coyuntura, la Administración electrónica se perfilaba como una solución para administrar mejor y de forma más eficiente, para mejorar la elaboración y aplicación de las políticas públicas y para ayudar al sector público a hacer frente al difícil problema de prestar más y mejores servicios con menos recursos. La Administración

---

Europea. El Programa IST se dirige a la investigación en el ámbito de la Administración, la sanidad y la educación en línea. Por último, el más importante es el Programa IDA de intercambio de datos entre las Administraciones, que tiene como misión coordinar el establecimiento de redes telemáticas paneuropeas entre las Administraciones.

Serie Claves del Gobierno Local, 12 Fundación Democracia y Gobierno Local
ISBN: 978-84-614-0970-9

electrónica se identificaba así como un medio para alcanzar un sector público más abierto, incluyente y productivo, ajustado a la idea de buen gobierno.[11]

Esta percepción se trasluce en la propia definición de la Administración electrónica, ya que la Comunicación la describe como el "uso de las tecnologías de la información y las comunicaciones en las Administraciones Públicas, combinado con cambios organizativos y nuevas aptitudes, con el fin de mejorar los servicios públicos y los procesos democráticos y reforzar el apoyo a las políticas públicas." De este modo, la Administración electrónica forma parte de la gobernanza electrónica (*e*Government), definida como una combinación de TIC, innovación organizativa y mejora de las aptitudes, que se aplica a otros ámbitos, como la salud, la educación, los transportes, etc. Por lo tanto, a nivel comunitario europeo, el concepto de Administración electrónica tiene un sentido restringido, que la distingue de estas otras áreas que se consideran dentro de los denominados "servicios públicos", en el sentido amplio de servicio al público –ya que no se distingue si su prestación es pública o privada–.

Para la Comisión, los beneficios de la introducción de la Administración electrónica se proyectan en tres planos, ya que la mejora en los servicios ofrecidos a los ciudadanos incrementa su calidad de vida, mientras que los servicios dirigidos a las empresas mejoran la competitividad en la economía, y los servicios entre Administraciones se refuerzan gracias a la cooperación.

La Comunicación termina enumerando una serie de actuaciones que consideraba necesario abordar, en estrecha cooperación con los respectivos programas de la UE y con la Red Europea de Administraciones Públicas (EPAN):

a) un acceso incluyente, que permita acceder a los servicios en línea, lo que se proyecta en muy diversos ámbitos (acceso multiplataforma, acceso a banda ancha, accesibilidad para discapacitados, etc.);
b) una mayor confianza, para lo que se debe garantizar siempre una interacción y un acceso seguro a empresas y ciudadanos (protección de los datos personales, autenticación y gestión de identidad);

---

11. En la Comunicación se afirma que la Administración electrónica permite al sector público mantener y reforzar el buen gobierno, dando lugar a:

a) Un sector público abierto y transparente: Administraciones inteligibles y que rinden cuentas a los ciudadanos, abiertas a la participación y al escrutinio democráticos.

b) Un sector público al servicio de todos: un sector público centrado en el usuario, de carácter incluyente, es decir, que no excluye a nadie de la prestación de sus servicios, y respeta a todos, en tanto que individuos a los que facilita servicios personalizados.

c) Un sector público productivo, que ofrece un valor máximo a cambio del dinero del contribuyente: esto supone un ahorro de tiempo, menores errores y un trabajo más eficaz y eficiente.

Serie Claves del Gobierno Local, 12
ISBN: 978-84-614-0970-9
Fundación Democracia y Gobierno Local

c) un mejor uso de la información del sector público, para mejorar las decisiones internas y facilitar la elección de los ciudadanos y empresas;
d) su incorporación a la contratación pública, para la mejora de las relaciones con los proveedores, la mayor satisfacción de los usuarios, la mejor utilización de los recursos humanos en el proceso de contratación y la mejora de las posibilidades de auditar los gastos públicos;
e) fortalecimiento del mercado interior y de la ciudadanía europea a través de unos servicios paneuropeos, basados en la Administración electrónica;
f) interoperabilidad, que permita la interconexión de sistemas, información y formas de trabajar: dentro de una Administración o entre Administraciones, a nivel nacional o europeo, e incluso con el sector empresarial;
g) cambios organizativos y adquisición de nuevas aptitudes que faciliten el cambio a una nueva forma de gestión pública;
h) rendimiento y beneficios de la Administración electrónica que mejore la productividad de las Administraciones Públicas, con la obtención de un resultado mayor, mejor o más rápido, partiendo de una aportación igual.

A pesar de las evidentes ventajas de la Administración electrónica, la Comisión es consciente de que su implantación a gran escala no resulta fácil, ya que exige el compromiso de los máximos responsables de las Administraciones Públicas y, ciertamente, del plano político. Para superar las posibles dificultades, la Comisión proponía una metodología en la que las actuaciones sectoriales enumeradas se desarrollaban a través de dos acciones horizontales: reforzar el intercambio de buenas prácticas entre los distintos aspectos de la Administración electrónica, e impulsar la inversión en Administración electrónica en Europa. Con dicha metodología se pretendía reforzar y aplicar el Plan de acción *e*Europe 2005 y, de esta manera, efectuar una aportación de peso a la Estrategia de Lisboa.

4.3. La revisión intermedia y actualización del Plan de acción *e*Europe 2005

A mitad del período de desarrollo del Plan de acción *e*Europe 2005, esto es, en el año 2004, se llevó a cabo una evaluación y reorientación del mismo. En la Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones: "Revisión intermedia del Plan de acción *e*Europe 2005" [COM (2004) 108 final], de 18 de febrero de 2004, se puso de manifiesto el acierto de los objetivos de este Plan y, en particular, de los relativos a la Administración electrónica en los que se habían obtenido resultados positivos gracias a las iniciativas conjuntas de los Estados miembros –como el aumento del número de conexiones de banda ancha para la Administración, así como de servicios públicos en

Serie Claves del Gobierno Local, 12 Fundación Democracia y Gobierno Local
ISBN: 978-84-614-0970-9

línea interactivos, puntos de acceso público a Internet y contratación por medios electrónicos–.

En este sentido, la Comunicación confirmó que la Administración electrónica había pasado a formar parte del núcleo de las políticas nacionales de la sociedad de la información, y que todos los Estados contaban con políticas activas y eficaces en este ámbito.[12] Igualmente, la Comisión advertía que, si bien se había conseguido alcanzar una oferta suficiente de servicios públicos en línea, ahora el problema se había trasladado a la demanda por parte de sus destinatarios, a lo que se sumaban otros ámbitos necesitados de desarrollo, como era el de la interoperabilidad y el despliegue de servicios paneuropeos.

Ante estos obstáculos en el desarrollo de la Administración electrónica, recomendaba llevar a cabo un intercambio de buenas prácticas más estructurado, así como disponer un refuerzo de la cooperación sobre la orientación de las políticas y el apoyo financiero, apuntando a iniciativas relacionadas con la seguridad, la normalización, los programas abiertos.

Como consecuencia de esta revisión intermedia, a finales de 2004 se presentó una actualización del Plan de acción *e*Europe 2005. La Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo y al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones: "Plan de acción *e*Europe 2005 - Actualización" [COM (2004) 380 final], de 17 de mayo de 2004, no entró a modificar ni la estructura ni el contenido del Plan de acción *e*Europe 2005, sino que se limitó a añadir nuevas acciones a las existentes para afrontar los problemas detectados –como la falta de demanda de este tipo de servicios o la ausencia de un verdadero incremento en la eficiencia, derivado de la aplicación de las TIC–, a través de medidas basadas esencialmente en el fomento y la coordinación. Se trataba de medidas para incrementar la eficiencia de los servicios públicos en línea en los ámbitos de la Administración, la salud y el aprendizaje, y generalizar su utilización, a través de intercambios de buenas prácticas, siguiendo el método abierto de coordinación.[13]

---

12. La Comisión indica que los estudios comparativos demuestran que los servicios públicos básicos totalmente accesibles en línea pasaron del 17% al 43% entre octubre de 2001 y octubre de 2003, aunque detecta grandes diferencias entre los Estados miembros, que en octubre de 2003 tenían entre un 72% y un 15% de los servicios totalmente disponibles en línea.

13. En estos ámbitos señalados, se propone un proceso de fomento de compromisos multilaterales de carácter voluntario en relación con las prioridades para el despliegue de servicios en línea (*acción 4*). También se proponen acciones para desarrollar la interoperabilidad y el intercambio de buenas prácticas en cada ámbito de servicios públicos en línea; en concreto, para la Administración en línea se preveía crear un marco de buenas prácticas plenamente operativo en 2005, gracias al cual se fomentarán el aprendizaje recíproco y la detección de las barreras a la transferencia de experiencias (*acción 5*).

Serie Claves del Gobierno Local, 12
ISBN: 978-84-614-0970-9
Fundación Democracia y Gobierno Local

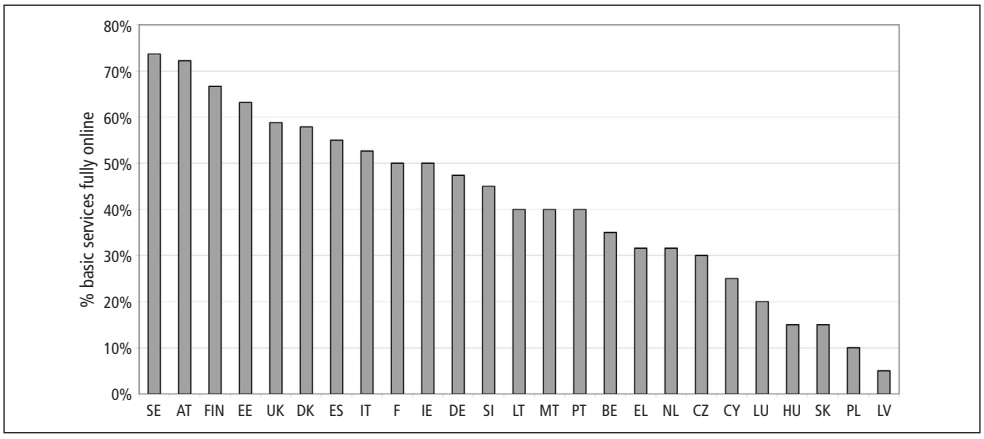
Estas iniciativas fueron completadas con otras relativas a determinados objetivos planteados para la Administración electrónica dentro del Plan de acción *e*Europe 2005, como la conexión de las Administraciones Públicas a la banda ancha –Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones: "Conectando Europa a alta velocidad: estrategias nacionales de banda ancha" [COM (2004) 369 final], de 12 de marzo de 2004–, y el desarrollo de servicios de Administración electrónica paneuropeos –Decisión 2004/387/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 21 de abril de 2004, relativa a la prestación interoperable de servicios paneuropeos de Administración electrónica al sector público, las empresas y los ciudadanos (IDABC)–.

4.4. Los resultados del Plan de acción *e*Europe 2005 y el futuro de la sociedad de la información después de 2005

Tras más de cinco años de desarrollo de los sucesivos planes de acción sobre la sociedad de la información dentro del marco general de la Estrategia de Lisboa, los resultados obtenidos en el momento de su revisión intermedia eran más que positivos.

Como se afirma en el Informe comparativo sobre sociedad de la información preparado por la Comisión en 2005, a partir de las actuaciones desarrolladas como dentro de los planes de acción se apreciaba un considerable incremento de los servicios públicos en línea –que fue el principal objetivo del *e*Europe 2002–, en particular de carácter interactivo, lo que permitía un mayor uso por parte de ciudadanos y empresas, redundando en notables beneficios, al permitir un acceso más ágil y flexible a las Administraciones Públicas –objetivo correspondiente al Plan de acción *e*Europe 2005–.

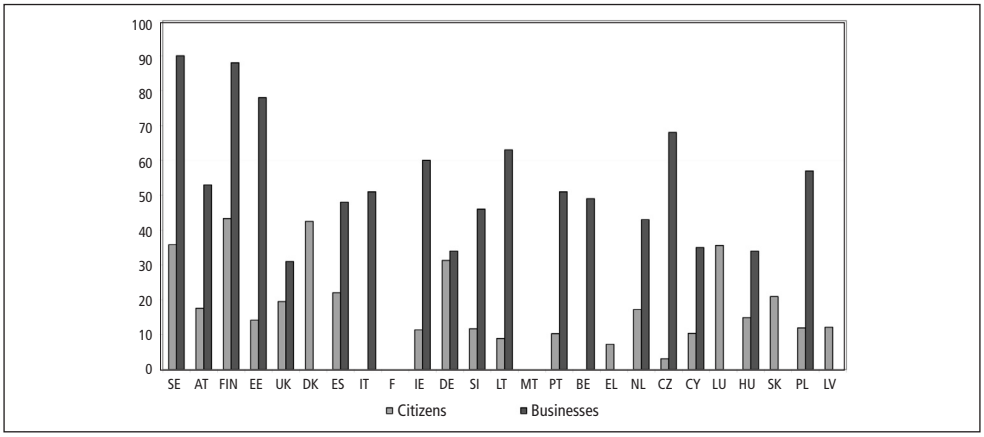
e-Government: online availability of basic public services (Oct. 2004)



Source: European Commission.

Serie Claves del Gobierno Local, 12 Fundación Democracia y Gobierno Local
ISBN: 978-84-614-0970-9

e-Government: use of online services (Oct. 2004)



Source: European Commission.

Con antelación a la publicación de estos resultados, y ante la perspectiva de la coincidencia de la finalización del Plan de acción eEurope 2005 y la revisión intermedia de la Estrategia de Lisboa, se consideró oportuno, a finales de 2004, llevar a cabo un estudio prospectivo sobre el futuro inmediato de la sociedad de la información.

Este análisis exploratorio es el que se contiene en la Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones: "Retos para la sociedad de la información europea con posterioridad a 2005" [COM (2004) 757 final], de 19 de noviembre de 2004.

En este Informe general, los elementos estratégicos para la extensión de las TIC destacan a los poderes públicos en su condición de proveedores y usuarios, ya que, mediante sus políticas de adquisición, prestan apoyo a los productos y servicios de última generación y, de este modo, incrementan la oferta de servicios en línea (servicios de Administración, salud o aprendizaje en línea, etc.), lo que anima a empresas y ciudadanos a incorporar estas tecnologías a su actividad.

Entre los temas a tratar en el futuro, apuntaba –junto a los contenidos y servicios, la inclusión digital y la participación ciudadana, servicios públicos, capacitación y empleo, interoperabilidad, confianza y fiabilidad, o el aprovechamiento de las TIC por las empresas– a los servicios públicos, atendiendo al contexto de reforma del sector público, en busca de mayor capacidad y eficiencia ante la necesidad de hacer frente a importantes retos de sociedad, como son el envejecimiento de la población y la inmigración, manteniendo simultáneamente el gasto público bajo control, y mejorando el nivel de calidad general.

Serie Claves del Gobierno Local, 12
ISBN: 978-84-614-0970-9
Fundación Democracia y Gobierno Local

Como retos a afrontar con posterioridad a 2005, se apuntaba la insuficiencia de las inversiones en TIC, la falta de interoperabilidad entre muchos de los servicios, las diferencias entre las normas y las prácticas administrativas vigentes en los distintos países, las dificultades relacionadas con la gestión de la identidad o el grado de fiabilidad y seguridad de las redes disponibles.

Asimismo, dentro de los retos se señalaban algunos relacionados directamente con el desarrollo del mercado único. Por una parte, se indicaba la necesidad de mejoras para superar la carga administrativa desproporcionada que sufrían las empresas, para lo que se proponía que todas las empresas, y en particular las más pequeñas, tuviesen la posibilidad de poder realizar el mayor número posible de trámites en línea, para lo que habría de permitirse la presentación de documentos con firmas electrónicas autorizadas. En este mismo sentido se insistía en la necesidad de fomentar la dimensión transfronteriza de los servicios públicos, en concreto, la inscripción de sociedades y las ventanillas únicas de movilidad de los ciudadanos.

5. El Plan de acción *i*2010: la sociedad de la información como motor del crecimiento y del empleo

5.1. Objetivo y contenido del Plan de acción *i*2010

Como consecuencia de la renovación de la Estrategia de Lisboa en 2005, se hizo necesario llevar a cabo un replanteamiento de la política sobre sociedad de la información. Esta revisión surge de las Conclusiones del Consejo Europeo de 23 y 24 de marzo de 2005, que marcan el inicio de una nueva etapa en la que se pretende construir una sociedad de la información plenamente integradora, basada en la generalización de las TIC en los servicios públicos, las PYME y los hogares.

Este nuevo período viene estructurado bajo un marco estratégico plurianual que alcanza nuestro días, que se presentó bajo la denominación: "*i*2010 - Una sociedad de la información europea para el crecimiento y el empleo", en la Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo y al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones [COM (2005) 229 final], de 1 de junio de 2005. Este Plan de acción *i*2010 elaborado por la Comisión Europea constituye el núcleo de la Estrategia de Lisboa, renovada en favor del crecimiento y el empleo.

La Iniciativa *i*2010 parte de las circunstancias derivadas del desarrollo y extensión del uso de las TIC que, en torno al año 2005, apuntaban a un crecimiento masivo de la sociedad de la información y de los medios de comunicación, propiciado por la generalización de las comunicaciones de alta velocidad y la posibilidad de conexión

Serie Claves del Gobierno Local, 12 Fundación Democracia y Gobierno Local
ISBN: 978-84-614-0970-9

a través de múltiples dispositivos. Se trataba de un nuevo contexto de convergencia digital de los servicios, redes y dispositivos de la sociedad de la información y de los medios de comunicación, que exigía una convergencia política y una voluntad de adaptar los marcos reguladores para mantener su coherencia con la economía digital emergente.

Para hacer frente a estos nuevos retos, se determinan, como objetivos de la Iniciativa *i*2010: a) la construcción de un Espacio Único Europeo de la Información, que promueva un mercado interior abierto y competitivo para la sociedad de la información y los medios de comunicación; b) el refuerzo de la innovación y la inversión en la investigación sobre las TIC, con el fin de fomentar el crecimiento y la creación de más empleos y de más calidad; c) el logro de una sociedad europea de la información basada en la inclusión, que fomente el crecimiento y el empleo de una manera coherente con el desarrollo sostenible, y que dé la prioridad a la mejora de los servicios públicos y de la calidad de vida.

En este último apartado, como parte esencial de la sociedad europea de la información, destacan los servicios públicos en línea, por la relevancia de su actividad sobre la economía europea, por lo que se pretende conseguir que estos servicios públicos, basados en las TIC, sean más eficaces, más accesibles, más transparentes y más rentables.

Sin embargo, este objetivo seguía encontrando obstáculos como, principalmente, los derivados de la fragmentación entre los sistemas utilizados, no ya en cada Estado, sino por cada Administración, lo cual se pone de manifiesto en la ausencia de interfaces comunes, de sistemas de autenticación homogéneos, que dificulta el acceso e impide la conservación de la identidad de un sistema a otro. También se identifican problemas estructurales para la recepción de las TIC por las Administraciones Públicas, como la falta de adaptación de la organización y de los procesos públicos, así como de la capacitación de sus responsables.

Por ello se propuso, dentro del Plan de acción *i*2010, abordar estas cuestiones de manera integrada, a través de un plan de acción sobre la Administración electrónica –que se analiza a continuación– y unas orientaciones estratégicas sobre servicios públicos basados en las TIC.

5.2. El Plan de acción sobre Administración electrónica *i*2010

Al igual que ocurriera con los planes precedentes, en el marco del Plan de acción *i*2010 también se han desarrollado iniciativas específicas relativas a la Administración

Serie Claves del Gobierno Local, 12
ISBN: 978-84-614-0970-9
Fundación Democracia y Gobierno Local

electrónica, que se contienen en la Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Consejo Económico y Social y al Comité de las Regiones: "Plan de acción sobre Administración electrónica *i*2010: Acelerar la Administración electrónica en Europa en beneficio de todos" [COM (2006) 173 final], de 25 de abril de 2006.

Como en documentos similares, la Comunicación comienza poniendo de manifiesto la relevancia estratégica de la Administración electrónica para alcanzar los objetivos de competitividad y empleo propuestos en la revisión de la Estrategia de Lisboa, así como para la modernización y la innovación necesarias para afrontar los retos derivados de una realidad cada vez más compleja y cambiante (envejecimiento de la población, el cambio climático, etc.).

De este modo se plantea el objeto del Plan, que es acelerar la obtención de resultados tangibles para ciudadanos y empresas en la aplicación de la Administración electrónica, garantizando la interoperabilidad que evite la fragmentación nacional y permita alcanzar una Administración electrónica a nivel de la UE, haciendo posible la obtención de economías de escala en las iniciativas de los Estados miembros, y garantizando la cooperación de todas las partes interesadas en la UE en su concepción y realización.

Los ejes del Plan de acción de la Administración electrónica, que se habrán de desarrollar hasta 2010, son los siguientes:

a) Inclusión social. Ningún ciudadano debe quedarse atrás, por lo que la Administración electrónica debe fomentar la inclusión, de manera que, para 2010, todos los ciudadanos se beneficien de unos servicios de confianza e innovadores, así como de un acceso sencillo para todos. Para cumplir este objetivo, se propone identificar, junto a los Estados miembros, los colectivos que pueden beneficiarse de la Administración electrónica y las plataformas a través de las que pueden acceder.
b) Resultados tangibles. La eficiencia y la eficacia deben hacerse realidad, contribuyendo de forma significativa, para 2010, a la satisfacción de los usuarios, a la transparencia y la rendición de cuentas, al aligeramiento de la carga administrativa y a la mejora de la eficiencia. Se propone establecer un marco de medición de la Administración electrónica común, una evaluación comparativa de su impacto, y garantizar la sostenibilidad financiera y operativa a largo plazo del intercambio de experiencias, infraestructuras y servicios.
c) Servicios estratégicos de gran repercusión para los ciudadanos y las empresas. En concreto, la contratación pública, que debe estar plenamente disponible en forma electrónica para 2010, y con una utilización al cincuenta por cien-

Serie Claves del Gobierno Local, 12 Fundación Democracia y Gobierno Local
ISBN: 978-84-614-0970-9

to. Para cumplir este objetivo, se fijan unos objetivos e hitos medibles, se establecen especificaciones comunes de elementos clave para la contratación pública electrónica transfronteriza, y se desarrollan, evalúan y revisan proyectos piloto de contratación pública electrónica transfronteriza en los Estados miembros.

d) Acceso autenticado cómodo, seguro e interoperable, para lo que se acuerda con los Estados miembros una hoja de ruta hacia un marco europeo sobre identificación electrónica (*e*IDM) para 2010, así como unas especificaciones comunes para una *e*IDM interoperable en la UE. Estas acciones se complementan con proyectos piloto a gran escala de *e*IDM interoperables en los servicios transfronterizos, y unas especificaciones aprobadas de común acuerdo.

e) Fortalecer la participación democrática. Se trata de demostrar, antes de 2010, que existen unas herramientas que permiten el debate y la participación del público efectivos en la adopción de decisiones democráticas. Con este objetivo, se propone someter a prueba herramientas basadas en las TIC, que faciliten la transparencia y la participación pública en la adopción de decisiones democráticas, poner en marcha una acción preparatoria sobre herramientas basadas en las TIC para mejorar la adopción de decisiones parlamentarias, y situar las formas avanzadas de democracia electrónica como prioridad en los programas de investigación.

De forma complementaria, dentro del Plan de acción *i*2010, se han adoptado otras medidas más específicas, dirigidas a superar la fragmentación entre Administraciones, garantizando la interoperabilidad. Así, en la Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo: "Interoperabilidad de los servicios paneuropeos de Administración electrónica" [COM (2006) 45 final], de 13 de febrero de 2006, se define la interoperabilidad como la capacidad de conectar sistemas de tratamiento de la información y sistemas de trabajo, y de comprender y reutilizar la información de otras organizaciones, dentro de la cual se puede identificar una interoperabilidad organizativa, técnica y semántica. La interoperabilidad se identifica así como un requisito previo a la puesta a disposición de servicios de Administración electrónica a través de las fronteras nacionales y organizativas, ya que facilita la comunicación, la interacción y la transacción entre diferentes entidades o socios, y permite a las organizaciones mantener su independencia y, a la vez, ser permeables a la información y las transacciones.

Por esta razón, la Comisión establece en su Comunicación los requisitos básicos de aplicación de la interoperabilidad paneuropea de los servicios de Administración electrónica, perfila las prioridades en un conjunto estructurado de políticas y medidas para lograr la interoperabilidad de los servicios de Administración electrónica en un

Serie Claves del Gobierno Local, 12
ISBN: 978-84-614-0970-9
Fundación Democracia y Gobierno Local

contexto paneuropeo, y, por último, propone nuevas medidas a modo de primeros pasos para completar este marco.

5.3. La evolución inicial del Plan de acción *i*2010: primer y segundo Informe anual

El desarrollo de las reformas contenidas en el Plan de acción *i*2010 –incluidas las específicas sobre Administración electrónica– se ha caracterizado por estar sometidas a un proceso de seguimiento y actualización continuo mediante las revisiones anuales.

La primera de las revisiones anuales se llevó a cabo mediante la Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones: Iniciativa "*i*2010 - Primer Informe anual sobre la sociedad de la información europea" [COM (2006) 215 final], de 19 de mayo de 2006, en la que se ponía de manifiesto un cierto fracaso ante la ausencia de un cambio de tendencia o aceleración en materia de TIC, que permitiera situar a la UE en una senda de crecimiento y competitividad sostenidos.

Por esta razón, la Comisión exigía un salto cualitativo que debía venir de situar la Iniciativa *i*2010 como motor de la Estrategia de Lisboa renovada. La Comisión vincula explícitamente las prioridades en materia de TIC y los objetivos de la Estrategia de Lisboa revisada. En concreto, se señala cómo, para el cumplimiento de los objetivos propuestos en su Informe de evolución anual sobre crecimiento y empleo de 2006, referidos a "liberar el potencial empresarial" y "hacer frente a la globalización y al envejecimiento de la población", resultaban pertinentes las medidas sobre Administración electrónica adoptadas por los Estados miembros.

A este respecto, la Comisión se plantea tres objetivos para el período 2006-2007: desarrollar el Plan de acción sobre Administración electrónica y proponer orientaciones estratégicas en relación con unos servicios públicos basados en las TIC; crear el portal sobre salud pública de la Unión Europea y elaborar una recomendación sobre interoperabilidad en el ámbito de la salud electrónica; y poner en marcha proyectos piloto a fin de ensayar, a escala operativa, soluciones tecnológicas, legales y organizativas para la prestación de servicios públicos en línea.

En la segunda revisión de la Iniciativa *i*2010, contenida en el Documento: "*i*2010 - Informe anual sobre la sociedad de la información 2007", Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones [COM (2007) 146 final], de 30 de abril de

Serie Claves del Gobierno Local, 12 Fundación Democracia y Gobierno Local
ISBN: 978-84-614-0970-9

2007, las conclusiones fueron más positivas, ya que la Comisión estimó que los principales indicadores evolucionaban en la dirección correcta, manteniendo a las TIC como un motor fundamental del crecimiento y la innovación.

La Comisión identifica un crecimiento progresivo que se plantea mantener: las iniciativas de los Estados miembros en materia de Administración electrónica nacional van avanzando, y éstos cooperan en actividades comunes a nivel comunitario, con vistas a lograr los objetivos del Plan de acción sobre Administración electrónica en 2010. Por esta razón, la Comisión se plantea, como acciones inmediatas, continuar prestando apoyo a la aplicación de este Plan de acción de la Administración electrónica, mantener también sus esfuerzos para integrar y transformar su propia Administración, revisar el Marco europeo de interoperabilidad (con especial atención a la interoperabilidad en el ámbito sanitario), e impulsar proyectos piloto a gran escala al amparo del PIC.

5.4. La revisión intermedia del Plan de acción *i*2010

Una vez alcanzado el ecuador del Plan de acción *i*2010, se ha procedido a su revisión, a través de la Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones: "Preparar el futuro digital de Europa - Revisión intermedia de la Iniciativa *i*2010" [COM (2008) 199 final], de 17 de marzo de 2008.

La Comisión confirma que Europa figura entre los líderes mundiales en el desarrollo de la economía digital, pero que la sociedad de la información sigue fragmentada. Así lo deduce de su Informe de 2007 sobre la Estrategia de Lisboa, en el que destaca la relevancia de las TIC para la consecución de las reformas estructurales, y el consiguiente refuerzo, por una parte de los Estados miembros, de sus políticas de I+D y TIC, si bien también muchas partes de la UE siguen a la zaga en lo que se refiere a la adopción de las TIC.

Como resultado de esta revisión, la Comisión propone explotar el potencial de las TIC para abrir el mercado único en beneficio de los ciudadanos, las empresas y las autoridades públicas. Se pretende promover la libre circulación de conocimientos e innovaciones como una "quinta libertad" en el mercado único.

Así, se indica como prioridad colmar las importantes lagunas del mercado único, particularmente en el caso de los servicios, a través de la simplificación de los procedimientos, la reducción de la carga administrativa y el impulso al acceso a mercados transfronterizos, en particular para la contratación pública. Entre las medidas para

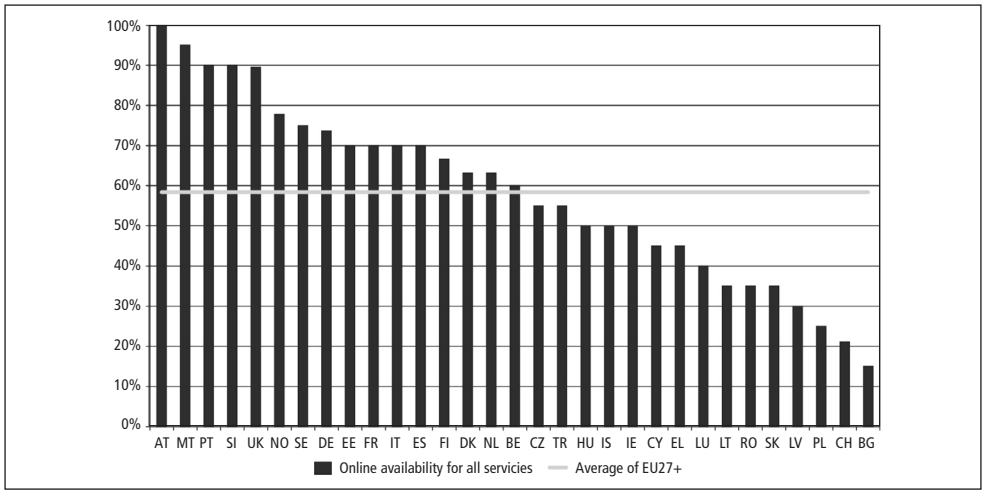
Serie Claves del Gobierno Local, 12
ISBN: 978-84-614-0970-9
Fundación Democracia y Gobierno Local

alcanzar estos objetivos, se proponen la prestación interoperable de servicios paneuropeos de Administración electrónica y el reconocimiento transfronterizo de las firmas electrónicas.[14]

Esta Comunicación venía acompañada del Informe anual sobre la sociedad de la información 2008 [SEC (2008) 470], en el que se ponen de manifiesto dos problemas de asimetría en el proceso de extensión de la Administración electrónica.

Por una parte, el distanciamiento en la penetración de la Administración electrónica entre las empresas, que gozan de mejores recursos, y los ciudadanos, que no siempre están suficientemente dotados: existe así una diferencia de un 30% entre unas y otros en cuanto al uso de la Administración en línea. Por otra, la diferencia entre los Estados miembros en cuanto a la accesibilidad de los servicios en línea (un 50% entre el primero y el último) y el grado de complejidad de los procesos disponibles (un 80% entre el primero y el último). Así se puede comprobar comparando las tablas siguientes extraídas del referido Informe, y que se refieren a la situación de las empresas y de los ciudadanos respectivamente.

Online availability for all services

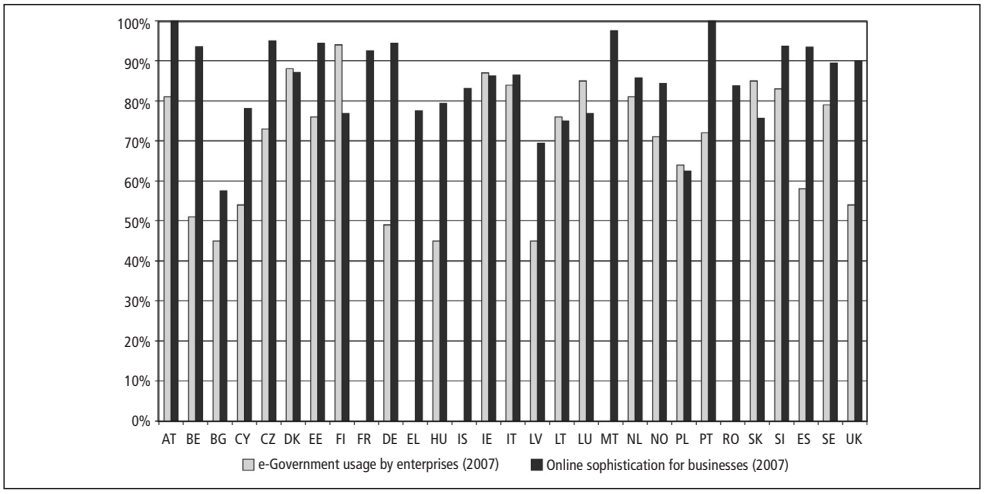


Source: Cap Gemini, "The User Challenge. Benchmarking the supply of online public services" 2007.

14. En cuyo cumplimiento se ha adoptado la reciente Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones: "Plan de acción sobre la firma electrónica y la identificación electrónica para facilitar la prestación de servicios públicos transfronterizos en el mercado único" [COM (2008) 798 final], de 28 de noviembre de 2008.

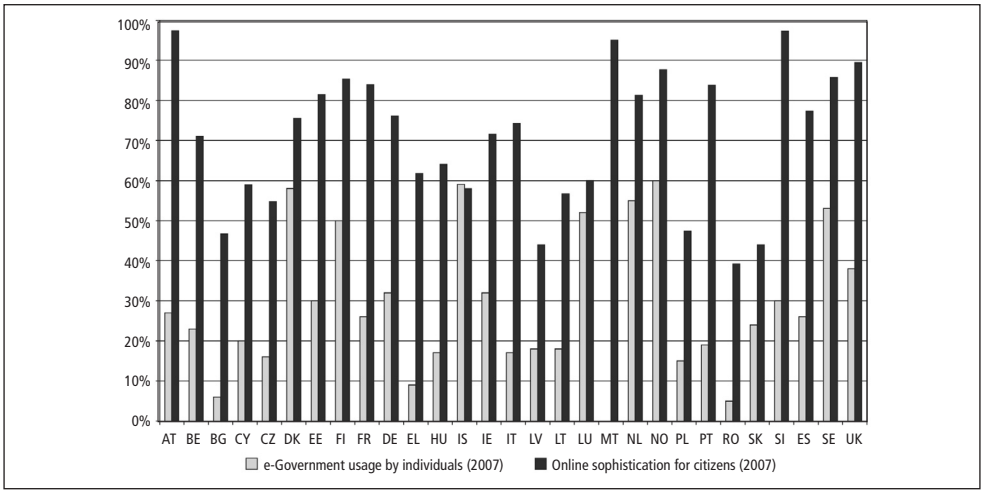
Serie Claves del Gobierno Local, 12 Fundación Democracia y Gobierno Local
ISBN: 978-84-614-0970-9

Supply vs take up – businesses



Source: Cap Gemini, "The User Challenge. Benchmarking the supply of online public services" 2007, and Eurostat, Community Survey on ICT use in Enterprises, 2007.

Supply vs take up – citizens



Source: Cap Gemini, "The User Challenge. Benchmarking the supply of online public services" 2007, and Eurostat, Community Survey on ICT use in Households and by Individuals, 2007.

Éstos han sido los últimos problemas y objetivos identificados en el desarrollo de las líneas políticas generales de la Administración electrónica dentro de los sucesivos planes de acción. Sin embargo, los mayores avances en la implantación de la Administración electrónica en los Estados miembros se han conseguido a través de acciones

Serie Claves del Gobierno Local, 12
ISBN: 978-84-614-0970-9
Fundación Democracia y Gobierno Local

concretas planteadas en la política de mercado único, como podrá comprobarse a continuación.

5.5. El informe final del Plan de Acción *i*2010 y las prioridades para el período 2010-2015

El Plan de Acción *i*2010 ha concluido con un balance favorable de sus resultados. En la Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones: "Informe sobre la competitividad digital de Europa. Principales logros de la estrategia *i*2010 entre 2005 y 2009" [COM (2009) 390 final], de 4 de agosto de 2009, se pone de manifiesto que los principales objetivos del Plan de acción *i*2010 se han alcanzado. Se ha impulsado el Espacio Único Europeo de la Información con más europeos en línea con mejores conexiones (líderes en banda ancha) y mejores servicios (servicios avanzados), se ha estimulado la investigación y la innovación en el ámbito de las TIC, garantizándose que nadie quedase excluido de este proceso.

Los resultados concretos relativos a la Administración electrónica son especialmente positivos, ya que se han registrado rápidos progresos en la oferta y la utilización de los 20 servicios públicos sometidos a una evaluación comparativa. Asimismo, la oferta de servicios totalmente disponibles para los ciudadanos ha alcanzado el 50% en 2007 (frente al 27% en 2004) y el 70% en el caso de las empresas (frente al 58% en 2004), y, por lo que respecta a los usuarios, un tercio de los ciudadanos europeos y casi el 70% de las empresas de la UE utilizan servicios de la Administración electrónica. A pesar de estos favorables resultados se apuntan aspectos mejorables, como son, esencialmente, el bajo número de particulares que utilizan la Administración electrónica y los problemas con respecto a la interoperabilidad.

Con estos resultados se afronta el futuro de la Administración electrónica y de la política sobre sociedad de la información en general en el marco de la nueva Estrategia 2020. Aunque no se ha formulado un contenido definitivo para la política en esta materia para los próximos años, en la Declaración Ministerial sobre eGovernment, adoptada en la localidad sueca de Malmö el 18 de noviembre de 2009, se pueden identificar los objetivos y las principales líneas de actuación para alcanzarlos.

En cuanto a los objetivos, en la Declaración de Malmö se pretende que, para el año 2015: a) se diseñen servicios de Administración electrónica en colaboración con terceros, que incrementen el acceso a la información pública, refuercen la transparencia y la eficacia; b) reforzar el mercado único mediante unos servicios homogéneos de Administración electrónica; c) aplicar la Administración electrónica para reducir

Serie Claves del Gobierno Local, 12 Fundación Democracia y Gobierno Local
ISBN: 978-84-614-0970-9

barreras administrativas, mejorar la organización y los procedimientos administrativos y promover una economía medioambientalmente sostenible.

Para alcanzar estos objetivos se propone: a) impulsar los servicios de Administración electrónica para adaptarse a las necesidades de los usuarios y satisfacerlas de forma eficiente; b) invitar a terceros (empresas, ciudadanos) a colaborar en el desarrollo de la Administración electrónica; c) incrementar la información en formato electrónico reutilizable; d) reforzar la transparencia en la Administración electrónica; e) implicar a la empresas en la Administración electrónica.

La Comisión debe adoptar las medidas apropiadas para alcanzar estos objetivos mediante la estrategia indicada, para lo que se le pide que optimice el uso de los recursos e instrumentos disponibles, que coordine los proyectos sobre Administración electrónica existentes, completándolos con estudios y análisis específicos. Asimismo, se le indican algunas prioridades específicas, como la identificación de lagunas en la interoperabilidad,[15] además de las genéricas funciones de apoyo a los Estados y de la promoción del intercambio de buenas prácticas.

6. La concreción de las políticas sobre Administración electrónica en los actos jurídicos de la Unión Europea: en particular, su impulso a través de la realización del mercado interior de servicios

6.1. El marco normativo comunitario-europeo de la Administración electrónica

El impulso de la Administración electrónica desde las instancias europeas no se ha limitado a programas o planes de acción política, sino que se ha concretado en medidas específicas, que son las que configuran el contenido de lo que puede denominarse como un modelo europeo de Administración electrónica.

Sin embargo, frente al carácter cada vez más sistemático y acabado de las iniciativas políticas en este ámbito, no se han concretado unas medidas unitarias sobre el mismo. Por el contrario, las disposiciones relativas a la Administración electrónica

15. En materia de interoperabilidad la Comisión ha desarrollado el programa IDABC con excelentes resultados, que será sustituido por un nuevo programa dirigido a fomentar las soluciones de interoperabilidad para las Administraciones Públicas (ISA), y que se acompaña con la tarea de revisión del marco europeo de interoperabilidad, cuyo objetivo es definir las normas y principios generales de la colaboración entre las Administraciones de los Estados miembros y las instituciones de la UE.

Serie Claves del Gobierno Local, 12
ISBN: 978-84-614-0970-9
Fundación Democracia y Gobierno Local

contenidas en los actos jurídicos comunitarios (directivas, reglamentos, decisiones y demás actos no vinculantes) se caracterizan por su dispersión, ya que se han ido incorporando en la configuración de normas sectoriales.

En definitiva, no existe ni un solo acto legislativo específico sobre Administración electrónica como tal, lo cual no quiere decir que no exista un estatuto de la Administración electrónica, ya que son cada vez más numerosas las normas en las que se incluyen previsiones concretas relativas a la Administración electrónica, de las que se permite extraer un marco normativo, aunque sea de carácter disperso.

Entre los numerosos instrumentos normativos de la Unión en los que se ha echado mano de la utilización de medios electrónicos para articular las políticas sectoriales se encuentran, entre otros, los siguientes:

a) Directiva 95/46/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 24 de octubre de 1995, relativa a la protección de las personas físicas en lo que respecta al tratamiento de datos personales y a la libre circulación de estos datos. Se trata de una norma esencial que garantiza el respeto al derecho fundamental a la intimidad reconocido por todos los Estados miembros a nivel europeo. Constituye así una de las bases de una Administración electrónica a nivel europeo que debe ser respetuosa con los derechos de los ciudadanos.
b) 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. Aunque no obliga a los Estados a reconocer cómo proveer a los particulares de medios de identificación electrónica para su utilización mediante la Administración electrónica, constituye un marco para que los medios electrónicos de identificación respondan a unos mismos criterios, lo que resulta esencial para una Administración electrónica coherente e interoperable.
c) 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. Su finalidad es explotar el potencial de información del sector público y superar las barreras de un mercado europeo fragmentado, estableciendo unos criterios homogéneos, asentados en condiciones equitativas, proporcionadas y no discriminatorias, para el tratamiento de la información susceptible de ser reutilizada por personas físicas o jurídicas. Su proyección en la información soportada en medios electrónicos incrementa la potencialidad de los mismos, y facilita su intercambio entre los distintos Estados miembros.
d) Directiva 2004/18/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 31 de marzo de 2004, sobre coordinación de los procedimientos de adjudicación de los contratos públicos de obras, de suministro y de servicios; así como

Serie Claves del Gobierno Local, 12 Fundación Democracia y Gobierno Local
ISBN: 978-84-614-0970-9

la Directiva 2004/17/CE del Parlamento Europeo y del Consejo sobre la coordinación de los procedimientos de adjudicación de contratos en los sectores del agua, de la energía, de los transportes y de los servicios postales. Con estas Directivas se incorporan al ámbito de la contratación pública los medios electrónicos, que pueden ser asumidos por los Estados miembros en los términos que en ella se dispone para facilitar los procedimiento de adjudicación. Aunque no impone la incorporación de dichos medios a los Estados miembros, constituye un importante avance en la Administración electrónica, en tanto facilita un marco de referencia específica en su incorporación en el ámbito de la contratación, que concentra gran parte de las relaciones entre las Administraciones Públicas y los ciudadanos.

e) Directiva 2005/32/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 6 de julio de 2005, por la que se instaura un marco para el establecimiento de requisitos de diseño ecológico aplicables a los productos que utilizan energía, y por la que se modifican la Directiva 92/42/CEE del Consejo y las Directivas 96/57/CE y 2000/55/CE del Parlamento Europeo y del Consejo. Esta Directiva se caracteriza por disponer un mecanismo de cooperación administrativa y de intercambio de información entre las Administraciones de los Estados miembros, basado en medios electrónicos

f) Directiva 2006/123/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 28 de diciembre de 2006, relativa a los servicios en el mercado interior. Se trata de la norma esencial, por su carácter imperativo, para los Estados miembros, a los que obliga a asumir los medios electrónicos en sus relaciones con los ciudadanos. En concreto, impone los procedimientos por vía electrónica para facilitar las libertades de establecimiento y libre prestación de servicios, efectuando por ese medio los trámites y procedimientos relativos a una actividad de servicios y a su ejercicio.

g) Directiva 2007/2/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 14 de marzo de 2007, por la que se establece una infraestructura de información espacial en la Comunidad Europea (*Inspire*). Aunque su objeto sea muy específico, esta Directiva destaca en tanto se obliga a los Estados miembros a emplear medios electrónicos en la creación del *Inspire*, al que deberán facilitar los datos en formato electrónico.

h) Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo, por la que se establece el marco para el despliegue de los sistemas de transporte inteligentes en el sector del transporte por carretera, y para las interfaces con otros modos de transporte que también precisan de tales medios electrónicos, y en la que el intercambio electrónico de datos de todo tipo entre las autoridades de los países de la Unión, así como con los proveedores de servicios y usuarios, constituye un aspecto esencial de la propuesta.

Serie Claves del Gobierno Local, 12 Fundación Democracia y Gobierno Local
ISBN: 978-84-614-0970-9

Por último, y no por ello menos importante, tras el Tratado de Lisboa, el Tratado de Funcionamiento de la Unión apunta, en su artículo 197.2, a una intensificación de la cooperación administrativa por parte de los Estados, para aplicar el Derecho de la Unión con el respaldo de la propia Unión. En la medida que los medios tecnológicos se han convertido en elemento crítico en las relaciones de las distintas Administraciones Públicas nacionales y, asimismo, en una herramienta fundamental para mejorar la capacidad administrativa para aplicar la legislación de la Unión (por ejemplo, la Directiva de servicios), esta disposición determinará, sin duda, el impulso definitivo a la Administración electrónica a nivel europeo.

En todo caso, no cabe duda que, de todas las normas mencionadas, la más determinante en el impulso a la Administración es la Directiva 2006/123/CE, de 28 de diciembre, relativa a los servicios en el mercado interior. En efecto, a diferencia de todas las demás, se trata de la única norma de carácter vinculante en la que se establece la obligación de los Estados miembros de adoptar medios electrónicos en sus relaciones con los ciudadanos y con otras Administraciones Públicas, esto es, de incorporar la Administración electrónica tanto a su organización como a su actividad. Como se podrá comprobar en el siguiente apartado, en la Directiva de servicios se prevé la obligación de que la información relativa a los requisitos para el establecimiento y la prestación de actividades de servicios en todos los Estados miembros se encuentre disponible por medios electrónicos, y de que todos los procedimientos relacionados con éstas puedan tramitarse igualmente a través de medios electrónicos, mediante una ventanilla única electrónica en cada Estado. Se añade la obligación de cooperar entre ellos, facilitándose información sobre los prestadores de servicios por medios electrónicos a través de un sistema de información común basado en medios electrónicos.

En definitiva, aunque se trate de una normativa de naturaleza sectorial, la Directiva de servicios constituye la carta de naturaleza de la Administración electrónica a nivel comunitario, ya que se incorpora por primera vez una obligación clara, directa e incondicional, de que las Administraciones Públicas de los Estados miembros –independientemente de su nivel territorial y de sus particularidades organizativas– se relacionen por medios electrónicos con los ciudadanos. A lo que se añade que todos los Estados deberán estar interconectados por medios electrónicos para el intercambio de información.

Dada la enorme importancia con la que cuentan las actividades de servicios en el volumen total de las actividades económicas en la Unión Europea (dos tercios aproximadamente), esto significa que no se trata de una obligación marginal limitada a un sector muy específico, sino que se trata de una verdadera obligación general, dirigida a los Estados miembros, de asumir la Administración electrónica.

Serie Claves del Gobierno Local, 12 Fundación Democracia y Gobierno Local
ISBN: 978-84-614-0970-9

6.2. La Directiva de servicios del mercado interior

La Estrategia de Lisboa incluía, entre las reformas económicas, la consecución de un mercado interior acabado y plenamente operativo. En cumplimiento de lo acordado en el Consejo Europeo de Lisboa, se preparó la Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo: "Una estrategia para el mercado interior de servicios" [COM (2000) 888 final], de 29 de diciembre de 2000. En desarrollo de esta Estrategia, se fueron adoptando diversas medidas, que culminarían con la propuesta de Directiva de servicios del mercado interior.

Tras un largo período de actuaciones preparatorias, la Comisión presentó su propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo, relativa a los servicios en el mercado interior [COM (2004) 2 final], el 13 de enero de 2004, que fue rechazada en primera vuelta por el Parlamento Europeo en su votación de 16 de febrero de 2006. Tras la elaboración por la Comisión de una propuesta modificada, el Parlamento Europeo procedió a una segunda lectura positiva, que permitió su aprobación como Directiva 2006/123/CE, de 12 de diciembre, relativa a los servicios en el mercado interior.

El objetivo de la Directiva es alcanzar un auténtico mercado único de servicios en la Unión Europea a través de la eliminación de barreras legales y administrativas que actualmente limitan el desarrollo de actividades de servicios entre Estados miembros. La Directiva pretende, por tanto, reducir cargas administrativas y otorgar mayor seguridad jurídica a aquéllos que desean prestar un servicio a través de un establecimiento permanente (libertad de establecimiento) o sin recurrir a dicho establecimiento (libertad de circulación de servicios). En definitiva, pretende también ampliar la posibilidad de elección de los destinatarios y mejorar la calidad de los servicios, tanto para los consumidores como para las empresas usuarias de servicios.

Se trata de una Directiva de alcance general –dirigida tanto a los prestadores como a los destinatarios de los servicios, a servicios intermedios para empresas y a servicios finales para los consumidores, y abarcando todas las fases del proceso empresarial–, con proyección horizontal –su contenido se configura de forma abstracta sin distinguir entre sectores–, y con un planteamiento global –parte de la inclusión de todos los servicios en general, para excluir posteriormente algunos de ellos–.

El contenido de la Directiva se divide en distintos apartados que se dedican, respectivamente, a:

a) La simplificación administrativa, que incluye tanto simplificación de procedimientos, como el desarrollo de la ventanilla única y los procedimientos electrónicos, que analizaremos en detalle más adelante.

Serie Claves del Gobierno Local, 12
ISBN: 978-84-614-0970-9
Fundación Democracia y Gobierno Local

b) La libertad de establecimiento de los prestadores, con respecto a la que se establece, como regla general, que cualquier prestador de servicios establecido legalmente en un Estado miembro podrá establecerse en cualquier otro país de la Unión, por lo que, sólo excepcionalmente, podrá supeditarse el acceso o ejercicio de una actividad de servicios a un régimen de autorización cuando concurran determinadas condiciones.
c) La libre circulación de servicios, que exige a los Estados miembros garantizar el libre acceso a las actividades de servicios y su libre ejercicio en su territorio, por lo que, sólo excepcionalmente, podrán imponerse requisitos adicionales, si éstos no son discriminatorios, resultan proporcionados y están justificados por razones de orden público, seguridad pública, salud pública o protección del medio ambiente.
d) La calidad de los servicios, que abarca aspectos tan dispares como la información sobre los prestadores y sus servicios, el régimen de seguros y garantías, de las comunicaciones, de la calidad (en sentido estricto), de los litigios y de los códigos de conducta.
e) Cooperación administrativa para la implementación del contenido de la Directiva.
f) Medidas para la implantación de su contenido.

Por lo que respecta a la Administración electrónica, las medidas concretas se contienen esencialmente en el Capítulo II sobre "simplificación administrativa", en la que se prevén tres ejes –a) simplificación de procedimientos, b) ventanilla única y c) procedimientos electrónicos–, a lo que se añade: d) las disposiciones complementarias para asegurar el cumplimiento del contenido de la Directiva, contenidas en el Capítulo VI sobre "Cooperación administrativa", en el que también se prevé la incorporación de medios electrónicos en las relaciones entre las Administraciones Públicas nacionales.

A) En cuanto a la simplificación de los procedimientos, basta mencionar la supresión, de forma generalizada, de requisitos formales como la presentación de documentos originales, copias o traducciones compulsadas, excepto cuando está justificado por razón imperiosa de interés general (considerando 47 y artículo 5.3), lo cual, si bien es cierto que no es un objetivo novedoso, sí es la primera vez que su cumplimiento se plantea de forma sistemática y obligatoria. Asimismo, se exige que las autorizaciones den acceso a una actividad de servicios en todo el territorio nacional, a no ser que esté objetivamente justificado exigir una autorización individual para cada establecimiento o se limite a una parte específica del territorio nacional (considerando 47 y artículo 10.4).

B) La ventanilla única se impone como un elemento para la simplificación, al garantizar que todo prestador de servicios disponga de un interlocutor único al

Serie Claves del Gobierno Local, 12 Fundación Democracia y Gobierno Local
ISBN: 978-84-614-0970-9

que dirigirse para realizar todos los procedimientos y trámites (considerando 48 y artículo 6).[16]

Si bien las ventanillas deben ser únicas desde la perspectiva del prestador de servicios, pueden ser varias en atención a la existencia de distintas instancias territoriales (ya que no se afecta a las competencias de cada una de ellas) o, incluso, de los distintos servicios de que se trate. En todo caso, los Estados miembros han de disponer las ventanillas únicas para todos los prestadores de servicios, independientemente de que éstos se encuentren establecidos en su territorio o en el de otro Estado miembro.

Debe notarse que la Directiva no exige que se trate de ventanillas únicas electrónicas, aunque la propia Comisión recomienda esta opción en su Manual de transposición de la Directiva, para evitar el establecimiento de toda la infraestructura que conlleva una sede física; sí afirma asimismo que éstas deben estar apoyadas con una cierta infraestructura física, para facilitar su utilización a los prestadores que no estén familiarizados con los medios electrónicos.

En el caso de las ventanillas únicas electrónicas, la Comisión recomienda establecer una estructuración clara de la información y de los procedimientos en sitios *web* o en herramientas electrónicas similares, en los que se faciliten orientaciones comprensibles referidas a la totalidad de los procedimientos y trámites que han de seguirse para el acceso a las actividades de servicio y para su ejercicio. A través de estas ventanillas únicas de formato electrónico se debe facilitar a los prestadores la identificación de todos los procedimientos y trámites aplicables a sus solicitudes en concreto, así como la obtención de una visión general uniforme de las que se encuentran en curso, por lo que no bastará con incluir una mera relación o compilación de vínculos de Internet en un sitio *web* central. Asimismo, recomienda establecer una línea de asistencia a la que recurrir en caso de dificultad.

C) En cuanto a los procedimientos electrónicos como medida para la simplificación administrativa, debe tenerse en cuenta que la incorporación de medios electrónicos va más allá, ya que en la propia Directiva se hacen constantes referencias a su utilización no sólo por las autoridades públicas nacionales, sino por los prestadores de servicios y por los destinatarios de los mismos.

16. El Manual de transposición de la Directiva de servicios, elaborado por la Dirección General de Mercado Interior y Servicios de la Comisión Europea en 2007, especifica que las ventanillas se conciben como interlocutores institucionales únicos desde la perspectiva del prestador de servicios, de modo que éste no tenga que ponerse en contacto con varias autoridades u órganos competentes para recabar toda la información pertinente y completar lo necesario para el ejercicio de sus actividades de servicio.

Serie Claves del Gobierno Local, 12
ISBN: 978-84-614-0970-9
Fundación Democracia y Gobierno Local

Sin embargo, destaca su aplicación a la actividad de las Administraciones Públicas bajo la referida forma de procedimientos electrónicos, ya que se prevé de forma específica para facilitar el acceso a las actividades de servicio y su ejercicio en el mercado único, dentro del objetivo de la simplificación administrativa (considerando 46). En este sentido, la Directiva reconoce que la creación de un sistema de procedimientos y trámites efectuados por vía electrónica resulta fundamental para lograr la simplificación administrativa en materia de actividades de servicios (considerando 52). Esto no impide que se complete con otros medios (no electrónicos) para la tramitación de los procedimientos, cuando resulte necesario.

El cumplimiento de esta obligación relativa a los procedimientos electrónicos –que puede requerir la adaptación de las legislaciones nacionales y de otras normas aplicables a los servicios–, se encuentra limitado en varios sentidos: en primer lugar, se trata de una obligación de resultado que ha de permitir efectuar los procedimientos y trámites a distancia, tanto de forma interna como a nivel transfronterizo; asimismo, esta obligación no se impone cuando por la naturaleza del procedimiento o del trámite no puede cumplirse –por ejemplo, cuando resulta necesaria una entrevista del solicitante para comprobar la integridad personal–; y tampoco ha de afectar a la política interna sobre uso de las lenguas a nivel estatal.

Las obligaciones concretas establecidas en la Directiva de servicios con respecto a la Administración electrónica se desglosan en dos: el acceso a la información y a la asistencia de las autoridades públicas a través de medios electrónicos, y la tramitación de los procedimientos por vía electrónica.

El acceso a través de medios electrónicos a la información pública y a la orientación por parte de las autoridades nacionales, se dispone en el artículo 7.3. Como derecho de información para los prestadores y destinatarios de los servicios, se reconoce la posibilidad de permitirles el acceso a determinados datos relacionados con la actividad de ordenación y supervisión de las autoridades públicas, así como a la ayuda de éstas.[17] Asimismo, también se dispone que los Estados miembros donde residan

17. En el Manual de transposición de la Directiva de servicios se detalla la información que debe estar disponible, que debe ser, ante todo, los requisitos exigibles a los prestadores para prestar servicios en un Estado miembro, a lo que se añaden los medios y condiciones de acceso a los registros y bases de datos públicos relativos a los prestadores y a los servicios –como los registros de sociedades, las bases de datos sobre profesiones reguladas o las bases de datos públicas sobre estadísticas de servicios–. Deben facilitarse también los datos de las autoridades competentes, incluidas las que tengan competencia en materias relacionadas con el ejercicio de actividades de servicio, así como los de las asociaciones y organizaciones a las que prestadores y destinatarios pueden dirigirse para obtener ayuda práctica o información adicional. Debe suministrarse, además, información sobre las vías de recurso generalmente disponibles en caso de litigio.

Serie Claves del Gobierno Local, 12 Fundación Democracia y Gobierno Local
ISBN: 978-84-614-0970-9

los destinatarios puedan obtener de éstos informaciones similares a través de medios electrónicos (artículo 21.1).

La Comisión indica que, para cumplir esta obligación, los Estados miembros deben organizar la información de manera clara, independientemente de las bases de datos y las herramientas de información en línea existentes (p. ej., por sectores de actividad, y diferenciando entre los requisitos que han de cumplir los que deseen establecerse y los que sólo pretendan prestar servicios de manera transfronteriza), velando por que se ofrezca en un lenguaje sencillo e inequívoco y se presente de un modo coherente, comprensible y estructurado (no basta una mera referencia a los textos legales pertinentes, o la reproducción de los mismos). Además, se exige a los Estados miembros que revisen y actualicen la información periódicamente.

En cuanto a la tramitación de los procedimientos por vía electrónica, se identifica como un elemento esencial para la simplificación administrativa, que coincide con uno de los objetivos que se habían venido persiguiendo a través de los programas de acción *e*Europe, pero que, en el contexto de la transposición de la Directiva de servicios, adopta una fecha determinada para su realización.

En efecto, la tramitación por vía electrónica se exige para todos los procedimientos y trámites relativos al acceso y ejercicio de una actividad de servicios (artículo 8), quedando solamente excluidas aquellas actuaciones personalísimas (inspecciones del servicio, de los medios utilizados o de la capacidad o integridad del prestador). La Comisión aclara, en su Manual de transposición, que debe ofrecerse la posibilidad de usar medios electrónicos en todo el proceso administrativo, desde la solicitud inicial y la presentación de documentos hasta la recepción de la respuesta final, en su caso, de la autoridad competente. Lógicamente, esto no significa que la totalidad de los procedimientos relativos a la prestación de servicios deba realizarse por medios electrónicos, sino que deberán coexistir diversos medios para la realización de los procedimientos y trámites administrativos.

Se incluyen los procedimientos y trámites exigidos para el establecimiento, así como los que puedan resultar necesarios en caso de prestación transfronteriza de servicios, por lo que deben ofrecerse, no sólo a los prestadores residentes o establecidos en el Estado miembro de la Administración, sino también a los que residan o se encuentren establecidos en otros Estados miembros.

De conformidad con el artículo 8, deberá disponerse de procedimientos electrónicos tanto para las transacciones que se realicen a través de las ventanillas únicas como para las directas con las autoridades competentes. En términos prácticos esto implica, en primer lugar, que deberán ofrecerse procedimientos electrónicos para la

Serie Claves del Gobierno Local, 12
ISBN: 978-84-614-0970-9
Fundación Democracia y Gobierno Local

totalidad de procedimientos administrativos que los prestadores de servicios puedan realizar a través de las ventanillas únicas. En segundo lugar, deberá brindarse a éstos la posibilidad de comunicarse directamente con una autoridad pertinente si así lo eligen, por ejemplo, en casos en los que sólo intervenga una autoridad competente y resulte más fácil tratar directamente con ella.

Para el cumplimiento de este objetivo, en el artículo 8 se le reconoce específicamente a la Comisión competencias ejecutivas para adoptar normas de desarrollo con el fin de facilitar la interoperabilidad de los sistemas de información y la utilización de los procedimientos electrónicos entre los Estados miembros, teniendo en cuenta las normas comunes ya desarrolladas a escala comunitaria.

Se trata así de cohonestar las iniciativas existentes desarrolladas en el marco de los planes de acción (*e*Europe 2002, *e*Europe 2005, *i*2010), por lo que la propia Comisión afirma que esta obligación, recogida en la Directiva, debe percibirse como una oportunidad para impulsar los esfuerzos presentes, y para ayudar a los Estados miembros a concentrar su atención y alcanzar los objetivos que se han fijado en el campo de la Administración electrónica.

La principal preocupación es la interoperabilidad, ya que requiere una intensa coordinación y cooperación entre los Estados miembros para superar las diferencias existentes a escala nacional, en cuanto a los requisitos y mecanismos jurídicos, organizativos, semánticos y técnicos referidos a los procedimientos electrónicos existentes o previstos (vinculados a la identificación, la autenticación, el intercambio y reconocimiento de documentos electrónicos, etc.). La Comisión no espera de los Estados miembros que armonicen sus soluciones respecto a la Administración electrónica o que utilicen un único modelo, ya que son libres de elegir sus modelos, aunque siempre teniendo en cuenta que deben ofrecer procedimientos electrónicos tanto a sus propios nacionales y residentes como a prestadores de servicios de otros Estados miembros que, en principio, deben tener la posibilidad de utilizar sus medios nacionales para tratar con las autoridades públicas pertinentes. El principal temor es la fragmentación que puede resultar del hecho de que los Estados exijan, para el acceso a los servicios de Administración electrónica, utilizar medios (de identificación y autenticación) de ese Estado miembro, e incluso medios específicos, uno para cada solicitud. Por lo que, al considerar esta cuestión, se requiere a los Estados miembros para que eviten la creación de cargas adicionales y la adopción de soluciones que ralenticen la introducción de servicios de Administración electrónica interoperables transfronterizos a largo plazo.

Precisamente para facilitar la implantación de soluciones interoperables, la Comisión desempeña un papel activo, asistiendo a los Estados miembros en el estableci-

Serie Claves del Gobierno Local, 12 Fundación Democracia y Gobierno Local
ISBN: 978-84-614-0970-9

miento de procedimientos electrónicos, aprovechando las sinergias existentes entre las iniciativas de Administración electrónica adoptadas al amparo de la Estrategia *i*2010 y las iniciativas previstas para el período 2010-2015.

D) Al margen de las medidas analizadas hasta ahora, que hacen referencia a la incorporación de medios electrónicos en la relación de las Administraciones Públicas nacionales con los ciudadanos, debe tenerse en cuenta que la Directiva de servicios también prevé el uso de dichos medios en las relaciones interadministrativas.

En concreto, el Capítulo VI sobre cooperación administrativa concentra una serie de disposiciones dirigidas a garantizar el adecuado funcionamiento de las medidas contenidas en la Directiva para asegurar la libertad de establecimiento y de prestación de servicios entre los Estados miembros. Los medios electrónicos resultan esenciales para la asistencia recíproca entre los Estados, tan necesaria para remediar las situaciones de abuso que pueden presentarse en la libre circulación de servicios.

La supresión de obstáculos implica la duplicación de autorizaciones, registros o trámites que hayan tenido lugar en otros Estados miembros, por lo que para garantizar la comprobación de esta circunstancia se impone la obligación de los Estados miembros de facilitar lo antes posible, y por vía electrónica, la información solicitada por otros Estados miembros o por la Comisión (artículo 28). Esta obligación puede satisfacerse a través del sistema electrónico de intercambio de información entre Estados miembros, que debe crearse por iniciativa de la Comisión, en cooperación con los Estados miembros (artículo 34), para lo cual se encuentra facultada para adoptar las medidas necesarias, atendiendo especialmente a la interoperabilidad (artículo 36).

6.3. El proceso de transposición de la Directiva de servicios

La Directiva 2006/123/CE, de 12 de diciembre, relativa a los servicios en el mercado interior, entró en vigor al día siguiente de su publicación el 27 de diciembre de 2006, y para ella se ha previsto un período de transposición de tres años, en concreto hasta el 28 de diciembre de 2009.

El proceso de transposición de la Directiva de servicios ha sido asumido en España como una ocasión idónea para llevar a cabo una reforma administrativa. En el Libro Blanco para la reforma del sector servicios se presenta este proceso de transposición como una oportunidad para reducir trabas injustificadas o desproporcionadas al acceso y ejercicio de la actividad en determinados sectores, contribuyendo así

Serie Claves del Gobierno Local, 12
ISBN: 978-84-614-0970-9
Fundación Democracia y Gobierno Local

a un ambicioso programa de simplificación administrativa y de incremento de la transparencia.

Con estas premisas, el 8 de marzo de 2007 la Comisión Delegada del Gobierno para Asuntos Económicos creó un Grupo de Trabajo al que le encomendó preparar un programa de trabajo para impulsar la transposición de la Directiva de servicios. Este programa de trabajo fue presentado en julio de 2007 y se basaba en una acción horizontal mediante la que se establece un marco general y unas acciones específicas de adaptación normativa.

La primera consistía en la aprobación de una Ley Horizontal de transposición, o "Ley Paraguas", con el fin de promover una aplicación amplia de los principios generales de la Directiva –en concreto los principios de justificación y proporcionalidad de los requisitos– con pocas restricciones, asegurando así que la futura normativa sea compatible con los mismos. Así fue aprobada la Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio.

El contenido de la Ley 17/2009 se asemeja en gran medida al de la Directiva de servicios, lo cual es lógico, ya que comparten una naturaleza común en cuanto norma general de carácter horizontal para todo el sector servicios. Sin embargo, se pueden apreciar en la Ley 17/2009 concreciones de algunos aspectos dispuestos en la Directiva que sí suponen una verdadera adaptación de su contenido a nuestro ordenamiento jurídico, e implican importantes novedades en la ordenación de los servicios, y casi podría decirse que de las actividades privadas en general, dado el peso relativo de los servicios en nuestra economía.[18]

En concreto, por lo que respecta a la incorporación de la Administración electrónica, se prevé que todos los procedimientos y trámites podrán realizarse a distancia y por medios electrónicos, lo que reducirá la carga que los procedimientos suponen tanto para los prestadores de servicios como para las autoridades públicas (artículo 17.4). Adicionalmente, se pone en marcha un sistema de ventanilla única, a través del cual los prestadores podrán llevar a cabo en un único punto, por vía electrónica y a distancia, todos los procedimientos y trámites necesarios para el acceso a las

18. Así ocurre con los procedimientos de autorización para el establecimiento o la prestación de actividades de servicios, que deberán tener carácter reglado, con lo cual se expulsa definitivamente todo resto de discrecionalidad de este ámbito de decisiones públicas (artículo 5 Ley 11/2007). Otro tanto ocurre con el régimen del silencio administrativo, con respecto al que se introduce un cambio de tendencia que puede terminar con esa excepción que es el silencio negativo, que se convierte en regla, al extenderse a través de previsiones específicas, ya que la Ley exige que los supuestos de silencio negativo deben ahora justificarse por razones imperiosas de interés general (artículo 6 Ley 11/2007).

Serie Claves del Gobierno Local, 12 Fundación Democracia y Gobierno Local
ISBN: 978-84-614-0970-9

actividades de servicios y su ejercicio (artículo 18). La Disposición adicional primera establece un sistema electrónico de intercambio de información entre las Administraciones Públicas, que garantiza el cumplimiento de las obligaciones establecidas.

Más allá de la Ley 11/2009 se han ido llevando a cabo adaptaciones normativas puntuales a todos los niveles, estatal, autonómico y local, para suprimir los obstáculos existentes a la libertad de establecimiento y de prestación de servicios. Esta adaptación se desarrolló en tres fases, que son: una primera fase de identificación, que consiste sólo en detectar la normativa potencialmente afectada, sin prejuzgar si se requerirá un cambio normativo; una fase de evaluación (enero-marzo de 2009), que consiste en determinar la compatibilidad o no de la normativa identificada con el contenido de la Directiva; y una última fase de modificación y adaptación de las normas que se consideren necesarias tras su evaluación, que concluyó a finales de 2009 –si bien después de esta fecha han seguido aprobándose medidas, a pesar de haber vencido el plazo de transposición, lo que demuestra que no se completó su cumplimiento a tiempo–.

A nivel estatal, las modificaciones específicas de las normas con rango de Ley que contenían obstáculos incompatibles con la Directiva, se llevaron a cabo, en su mayoría, a través de una norma única, llamada "Ley Ómnibus", que es la Ley 25/2009, de 22 de diciembre, de modificación de diversas leyes para su adaptación a la Ley sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio. Ésta modifica un total de 47 leyes para su adaptación al libre acceso y ejercicio de las actividades de servicios. Asimismo, se llevará a cabo, por separado, la reforma de la Ley 1/2010, de 1 de marzo, de reforma de la Ley 7/1996, de 15 de enero, de Ordenación del Comercio Minorista. Por otra parte, al margen de estas reformas de normas con rango de Ley, ha sido necesario adaptar al menos 117 reales decretos y órdenes ministeriales.

Todo esto por lo que respecta al nivel estatal, ya que las Comunidades Autónomas están siguiendo un proceso paralelo con respecto a los ámbitos que son propios de su competencia. Asimismo, a nivel local, se están siguiendo estas fases de identificación, evaluación y modificación, coordinadas por la FEMP.

6.4. En concreto, las medidas de transposición relativas a la Administración electrónica

Por lo que respecta a las obligaciones relativas a la Administración electrónica contenidas en la Directiva de servicios, ya se indicó con anterioridad que la Ley 11/2007, de 22 de junio, de acceso electrónico de los ciudadanos a los Servicios Públicos ha cumplido formalmente con su transposición.

Serie Claves del Gobierno Local, 12
ISBN: 978-84-614-0970-9
Fundación Democracia y Gobierno Local

De forma temprana –apenas transcurrido medio año de los tres previstos para su transposición–, la tramitación de la Ley 11/2007 permitió incorporar la transposición de dichas obligaciones. En concreto, su exposición de motivos señala que los artículos 6, 7 y 8 de la Directiva pueden considerarse transpuestos por esta Ley.

De hecho, la propia Ley 11/2007 prevé una obligación de adaptación para que todas las Administraciones Públicas garanticen que los derechos reconocidos en su artículo 6 –esto es, el derecho de acceso electrónico a las Administraciones Públicas y todos los demás parejos– puedan ser ejercidos en relación con la totalidad de los procedimientos y actuaciones de su competencia a partir del 31 de diciembre de 2009 (disposición final tercera). De este modo, coincide –con un mínimo desfase de tres días– con la fecha límite de cumplimiento de las obligaciones contenidas en la Directiva de servicios.

No obstante, el cumplimiento de esta obligación no se manifiesta de forma absoluta con respecto a las Comunidades Autónomas y las Entidades Locales en la Disposición Adicional Tercera de la Ley 11/2007, ya que, para unas y otras, se establece en los mismos términos, aunque se añade la salvedad de que será así "siempre que lo permitan sus disponibilidades presupuestarias". No debe interpretarse esta referencia como una posibilidad para incumplir los postulados de la Directiva, sino más bien como una manifestación de respeto al ámbito de autonomía que tienen reconocido. En concreto, para las Entidades Locales se añade que las Diputaciones Provinciales, o en su caso los Cabildos y Consejos Insulares u otros organismos supramunicipales, podrán prestar los servicios precisos para garantizar tal efectividad en el ámbito de los municipios que no dispongan de los medios técnicos y organizativos necesarios para prestarlos.

En todo caso, esta previsión, contenida en la Disposición Adicional Tercera de la Ley 11/2007, ha dejado de poder ser invocada por las Administraciones autonómicas y locales con respecto a los procedimientos relativos a la prestación de servicios, ya que la Ley 17/2009 o "Ley Paraguas", introdujo la obligación, para todas las Administraciones, de que los procedimientos y trámites puedan realizarse a distancia y por medios electrónicos a través de una ventanilla única o punto de acceso único.

De este modo, la obligación de incorporar la Administración electrónica es plena y absoluta para la tramitación de los procedimientos relacionados con la prestación de actividades de servicio por parte de los ciudadanos, con lo que se salva el incumplimiento de las obligaciones que se contenían al respecto en la Directiva de Servicios, y que señalaban como plazo máximo el 29 de diciembre de 2009. Otra cosa es que, más allá de lo dispuesto en el Ley 17/2009, todas las Administraciones,

Serie Claves del Gobierno Local, 12 Fundación Democracia y Gobierno Local
ISBN: 978-84-614-0970-9

en particular las locales, hayan conseguido adaptarse para hacer efectiva tal obligación.

7. Bibliografía

Aibar Puentes, E. y Urgell, F., *Estado, burocracia y red: Administración electrónica y cambio organizativo*, Ariel, Barcelona, 2007.

Alabau Múñoz, A., *La Unión Europea y su política para el desarrollo de la Administración electrónica: tras los objetivos de la Estrategia de Lisboa*, Fundación Vodafone, Madrid, 2004. Accesible en http://personales.upv.es/aalabau/

Amutio Gómez, M. A., "Los servicios paneuropeos de Administración electrónica", *IDP. Revista de Internet, Derecho y Política*, núm. 2, 2006, p. 4-22.

Barriuso Ruiz, C., *Administración electrónica*, Dykinson, Madrid, 2007.

Barroso Barrero, J., "La Administración electrónica en España: un análisis de sus sectores clave", *Información Comercial Española, ICE: Revista de Economía*, núm. 813, 2004, p. 55-72.

Blasco Díaz, J. L., "La regulación local de la Administración electrónica", en Fabra Valls, M. y Blasco Díaz, J. L. (coordinadores): *La Administración electrónica en España: experiencias y perspectivas de futuro*, 2007, p. 159-184.

Cases Pallarés, J., "Análisis de la evolución del proceso de implantación de la Administración electrónica", *Revista de Estudios Locales*, núm. 87, 2005, p. 14-20.

Castaño Suárez, R. "El desarrollo de la Administración electrónica en Europa: especial consideración de la implantación de los servicios públicos on-line en España", *Noticias de la Unión Europea*, núm. 243, abril 2005, p. 71-81.

Cierco Seira, C., "Algunas reflexiones sobre la simplificación de los procedimientos administrativos a la luz de los avances de la Administración electrónica", *Revista General de Derecho Administrativo*, núm. 19, 2008.

Entrena Ruiz, D., "La génesis de la Directiva sobre liberalización de servicios", en Quadra-Salcedo, T. de la (director), *El mercado interior de servicios en la Unión Europea. Estudios sobre la Directiva 2006/123/CE relativa a los servicios en el mercado interior*, Marcial Pons, Madrid, 2008, p. 41-82.

Fundación Retevisión: *Informe sobre la evolución de los servicios públicos electrónicos dentro de la Unión Europea. Estudio encargado por la Presidencia Española del Consejo de la Unión Europea*, Ministerio de Administraciones Públicas, Madrid, 2002. Accesible en http://www.csi.map.es/csi/pdf/eGov_Esp_definitivo.pdf

Galván Ruiz, J. y García López, P., *La Administración electrónica en España*, Fundación Telefónica-Ariel, Madrid, 2007.

González Iglesias, M. A., "La inserción de medios electrónicos, informáticos y telemáticos en la contratación pública", *Diario La Ley*, 2009, núm. 7190.

Serie Claves del Gobierno Local, 12
ISBN: 978-84-614-0970-9
Fundación Democracia y Gobierno Local

Harto de Vera, F., "La política en la sociedad de la información: Administración y Gobierno electrónico", *Sistema: Revista de ciencias sociales*, núm. 184-185 (2005), p. 173-190.

Hernández Alonso, J. V., "El despegue de los servicios públicos on-line en Europa", *Novática: Revista de la Asociación de Técnicos de Informática*, núm. 162, 2003, p. 39-41.

Iturrioz Fanjul, L., "La Administración electrónica en el marco de la sociedad de la información", *Abaco: Revista de cultura y ciencias sociales*, núm. 48, 2006, p. 64-68.

Jiménez Barrul, S., "La revolución tecnológica. Nuevos retos para la Administración local. La Administración electrónica", en Parada Vázquez, J. R. y Fuentetaja Pastor, J. A. (coordinadores): *Reforma y retos de la Administración local*, 2007, p. 11-14.

Liikanen, E., "Administración electrónica y la Unión Europea", *Novática: Revista de la Asociación de Técnicos de Informática*, núm. 162, 2003, p. 13-16.

Moreiro González, C. J., "Un plan imaginario para el derecho a una buena Administración: a propósito del Plan de acción sobre Administración electrónica *i*2010", *Revista General de Derecho Europeo*, vol. 11, octubre 2006.

Oller Rubert, M., "La Administración electrónica en Europa", en Fabra Valls, M. y Blasco Díaz, J. L. (coordinadores), *La Administración electrónica en España: experiencias y perspectivas de futuro*, 2007, p. 43-70.

Palomar Olmeda, A., *La actividad administrativa efectuada por medios electrónicos. A propósito de la Ley de acceso electrónico a las Administraciones Públicas*, Thomson-Aranzadi, Cizur Menor, 2007.

Ramos Llanos, A. J., "Implantación de la Administración electrónica en la Unión Europea", en de Tomás Morales, M. S., del Riego, C. H. y Vaquero Lafuente, M. E. (coordinadores), *El día de Europa: las transformaciones de la Unión Europea: la ampliación y la convención europea: actas de las II jornadas en conmemoración del Día de Europa de la Universidad Pontificia Comillas de Madrid, 8 y 9 de mayo de 2003*, Universidad Pontificia de Comillas, Madrid, 2004, p. 131-142.

Sánchez Rodríguez, F. y Punzón Moraleda, J., "El uso de las nuevas tecnologías en la Administración Pública: la contratación pública electrónica prevista en la Directiva 2004/18/CE", *REDETI: Revista de Derecho de las telecomunicaciones e infraestructuras en red*, vol. 8, núm. 24, 2005, p. 63-96.

Valero Torrijos, J., "La nueva regulación legal del uso de las tecnologías de la información y las comunicaciones en el ámbito administrativo: ¿el viaje hacia un nuevo modelo de Administración, electrónica?", *Revista Catalana de Dret Públic*, núm. 35, 2007, p. 207-246.

Villarejo Galende, H., "La simplificación administrativa en la Directiva relativa a los servicios en el mercado interior: sus repercusiones en la Administración electrónica

Serie Claves del Gobierno Local, 12 Fundación Democracia y Gobierno Local
ISBN: 978-84-614-0970-9

española y el desafío que plantea su transposición", *Revista de Derecho de la Unión Europea*, núm. 14, 2008, p. 47-82.

Zataraín del Valle, R., "La Administración electrónica: un futuro de cooperación interadministrativa", *Novática: Revista de la Asociación de Técnicos de Informática*, núm. 162, 2003, p. 10-12.

Serie Claves del Gobierno Local, 12
ISBN: 978-84-614-0970-9
Fundación Democracia y Gobierno Local

Serie Claves del Gobierno Local, 12
ISBN: 978-84-614-0970-9
Fundación Democracia y Gobierno Local

La Administración electrónica y el derecho a la protección de datos personales

Artemi Rallo Lombarte
Director de la Agencia Española de Protección de Datos.
Catedrático de Derecho Constitucional de la Universidad Jaume I de Castellón

SUMARIO. 1. Introducción. 2. La Administración electrónica y la protección de datos. 2.1. El problema de la sede electrónica y la publicación de los datos. 2.2. La determinación del origen de los datos. La prestación del consentimiento. 2.3. Principio de calidad de los datos. 2.4. La información en el procedimiento de captación de los datos. 2.5. Las transmisiones de datos entre Administraciones. Cesión y comunicación. La interoperabilidad. 2.6. El reconocimiento de derechos en la LAE. **3. Conclusiones**

"La Administración Pública sirve con objetividad los intereses generales y actúa de acuerdo con los principios de eficacia, jerarquía, descentralización, desconcentración y coordinación, con sometimiento pleno a la Ley y al Derecho."

Artículo 103 de la Constitución española de 1978.

1. Introducción[1]

El ánimo de lograr el mejor servicio a los ciudadanos ha operado como principal impulso de las reformas que han ido cincelando una Administración moderna, cimentada en el principio de eficacia, constituyendo la principal inspiración para la informatización de un inmenso número de procedimientos. Las principales barreras que en sus relaciones con la Administración han encontrado los ciudadanos siempre han redundado en lentitud para la resolución de trámites, por un sinfín de requisitos que embotan la realización de las gestiones más sencillas, el excesivo papeleo que de

1. El presente texto sirvió de base a la ponencia impartida en el Curso "Administración electrónica en los Gobiernos y Administraciones locales", celebrado en Huesca del 17 al 19 de junio de 2009 y organizado por la Fundación Democracia y Gobierno Local. En su preparación, ha colaborado Daniel Muñoz Julián, Consejero Técnico de la Unidad de Apoyo de la Dirección de la Agencia Española de Protección de Datos.

Serie Claves del Gobierno Local, 12
ISBN: 978-84-614-0970-9
Fundación Democracia y Gobierno Local

estas exigencias se deriva, las distancias de desplazamiento, y el tiempo que es preciso emplear en la cumplimentación. Las tecnologías de la información destruyen todos estos obstáculos de un solo vuelo, y sitúan a la distancia de una tecla los trámites que antes acorralaban al ciudadano en un laberinto burocrático.

El barómetro de marzo de 2009 del Centro de Investigaciones Sociológicas, ha revelado la persistencia de una opinión negativa sobre el funcionamiento de las Administraciones Públicas "tradicionales", incorporando, por vez primera, indagaciones sobre la reputación de la pujante Administración electrónica,[2] en relación con la cual las respuestas son por lo general muy favorables; opiniones que, sin duda, se justifican al comprobar que un alto porcentaje de las personas entrevistadas expresa sus dificultades para compaginar su actividad principal con la realización de gestiones administrativas. Adelantemos ya que las conclusiones procedentes del estudio mueven a un claro optimismo. Al poner en relación el nivel de uso de estas nuevas tecnologías con la oferta de servicios existente, sólo cabe aventurar una tendencia positiva que irá sin duda acelerándose al compás de la evolución de los medios que la Administración vaya desarrollando.

De este modo, el estudio expone que un 71,8% de los encuestados ha oído hablar de la posibilidad de realizar gestiones con las Administraciones Públicas a través de Internet. De este porcentaje, un 36% conoce la existencia de la posibilidad de realizar los requisitos para la declaración de la renta, y un 11,3% sabe que existe todo un abanico de servicios de naturaleza sanitaria que pueden solicitarse por esta vía. Lo común en ambos casos es que el ciudadano se dirija directamente al organismo del servicio para solicitar información sobre requisitos o procedimientos.

Bien es cierto, sin embargo, que las cifras de ciudadanos que manifiestan preferir la realización de gestiones administrativas de forma presencial se mantiene en unos porcentajes elevados (muy especialmente en el caso de las Administraciones locales, cuya especial naturaleza favorece una mayor predisposición a la tramitación presencial que en otros casos), pero parece obvio que esta situación no puede ser estacionaria cuando a las preguntas sobre la utilidad de determinados trámites telemáticos las valoraciones como "útiles" o "muy útiles" rondan el 80%, dando buena muestra así

2. Existen varias definiciones de "Administración electrónica", aunque la más aceptada se contiene en un texto de la Comisión Europea, que la identifica como "el uso de las tecnologías de la información y las comunicaciones en las Administraciones Públicas, combinado con cambios organizativos y nuevas aptitudes, con el fin de mejorar los servicios públicos y los procesos democráticos y reforzar el apoyo a las políticas públicas." ["El papel de la Administración electrónica en el futuro de Europa", Comunicación al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones, COM (2003) 567 final, de 26 de septiembre (Comunicación no publicada en el Diario Oficial)].

Serie Claves del Gobierno Local, 12 Fundación Democracia y Gobierno Local
ISBN: 978-84-614-0970-9

de un nivel de satisfacción evidente en todas aquellas personas que han empezado a utilizar métodos electrónicos en sus comunicaciones con la Administración.

La escasa confianza en la seguridad que Internet puede ofrecer, se encuentra también detrás de estos resultados, ya que aparece, con un 23,8%, en segundo lugar, junto a la falta de contacto personal directo, entre los inconvenientes citados por los ciudadanos entrevistados; resultados que no son nuevos y que, en cierta medida, siguen la estela de los que mostraba el barómetro del CIS de febrero de 2008, en el que se incluyeron apartados específicos sobre protección de datos y privacidad. Los resultados han arrojado en ambas ocasiones un alto grado de desconfianza de los ciudadanos a la hora de facilitar sus datos, principalmente bancarios, a través de Internet (desconfianza que, en el caso de la Administración, es mucho menor que la que parecen inspirar compañías comerciales o de servicios de telefonía, gas, o agua). Con todo, Internet sigue siendo, con un 19,7% de los entrevistados a su favor, el medio preferido al teléfono y otras vías telemáticas. Demuestra el estudio, asimismo, que el 49,3% de los entrevistados cree que la principal ventaja que este modo aporta es la evitación de los desplazamientos; aunque un 31% piensa que sería "muy útil" poder obtener más información sobre cómo realizar distintas gestiones (renovación de documentos, obtención de licencias, etc.).

El primer organismo en atender gestiones por Internet es la Agencia Tributaria, que fue objeto del 43,6 por 100 de las consultas. Siguen a este organismo la Seguridad Social y, posteriormente, los organismos propios de cada Comunidad Autónoma; aunque en estos casos han sido utilizados en mayor medida para obtener información y descargar formularios, antes que para realizar el trámite directamente. Importa pese a todo conocer el dato de que un 24,3% de los entrevistados hacen uso de la página del organismo de que se trate.

La capacidad del ciudadano para identificarse con estos nuevos mecanismos de comunicación se deja ilustrar con el apartado relativo al DNI electrónico, conocido por un 45,9% de los encuestados. De ellos, un 69,6% sabe que con él se pueden hacer trámites con las Administraciones Públicas con la misma validez que por vía presencial. En términos generales, el DNI electrónico ha sido usado principalmente para el pago de tributos, hacer la declaración de la renta, o conocer calificaciones de exámenes, pero un alto porcentaje de los entrevistados no ha hecho todavía uso del mismo.

No debe dejarse de mencionar el hecho de que un 23,8% de los entrevistados ha hecho un trámite por Internet con las Administraciones Públicas en el último año. Antes, un 75,4% nunca lo había hecho. De ellos, un 22,2% no había hecho trámites porque no sabía manejar Internet, por lo que puede deducirse que esa parcela de la

Serie Claves del Gobierno Local, 12
ISBN: 978-84-614-0970-9
Fundación Democracia y Gobierno Local

población podrá fácilmente "convertirse" cuando pueda resultarles habitual lo que por ahora no pasa de ser una novedad. Se trata, pues, de una resistencia al cambio cuyos argumentos no tienen una base inextirpable, toda vez que es una tendencia que puede enmendarse con la conveniente pedagogía y familiarización. En resumen, puede concluirse que existe un alto porcentaje de la población que puede calificarse de "maduro" en lo que a la utilización de la Administración electrónica se refiere.

La Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común abría ya la posibilidad de establecer relaciones telemáticas con las Administraciones. Así, en su artículo 45, indica que "las Administraciones Públicas impulsarán el empleo y aplicación de las técnicas y medios electrónicos, informáticos y telemáticos, para el desarrollo de su actividad y el ejercicio de sus competencias, con las limitaciones que a la utilización de estos medios establecen la Constitución y las Leyes", mientras que en el artículo 38 conmina a la instalación en soporte informático de todos los registros que las Administraciones Públicas establezcan para la recepción de escritos y comunicaciones de los particulares o de órganos administrativos, garantizando la integración informática en el registro general de las anotaciones efectuadas en los restantes registros del órgano administrativo de que se trate. Además, la Ley 24/2001 modificó el artículo 59, permitiendo la notificación por medios telemáticos si el interesado hubiera señalado dicho medio como preferente o consentido expresamente.

Estas previsiones no dejan de ser, pese a ello, facultativas, y dejan en manos de las Administraciones Públicas determinar si los ciudadanos van a poder de modo efectivo o no relacionarse por medios electrónicos con ellas, según éstas desarrollen o no las herramientas.

Se ha hecho deseable, por tanto, una regulación que garantice de modo eficaz un tratamiento común de los ciudadanos ante todas las Administraciones. Con esta intención se aprobaba la Ley 11/2007, de acceso electrónico de los ciudadanos a los Servicios Públicos, o LAE, cuya finalidad es promover el uso de las tecnologías de la información y de las comunicaciones en las relaciones entre la Administración Pública y los ciudadanos, en virtud de la cual los ciudadanos podrán realizar todas sus gestiones administrativas por medios electrónicos, obligando a las Administraciones Públicas a ofrecer sus servicios por Internet, dispositivos móviles o cualquier medio electrónico futuro. Las prescripciones de la Ley deberán cumplirse dentro de un plazo que finaliza el 31 de diciembre de 2009.

Esta Ley es un texto normativo destinado a ocupar una posición preeminente, y supone el paso de la declaración de impulso que la Ley 30/92 establecía, al reconocimiento de una verdadera obligación de las Administraciones Públicas a la puesta en

Serie Claves del Gobierno Local, 12 Fundación Democracia y Gobierno Local
ISBN: 978-84-614-0970-9

práctica de sistemas informáticos, ya que el derecho de los ciudadanos a establecer relaciones electrónicas genera en éstas una obligación correlativa para su posibilidad de ejercicio.

2. La Administración electrónica y la protección de datos

El artículo 18.4 de la Constitución contiene una previsión para limitar el uso de la informática y garantizar el pleno ejercicio de sus derechos por parte del ciudadano. Es sobre esta base sobre la que se fundamenta el derecho a la protección de datos de carácter personal, que se ha visto sometido a nuevos peligros derivados de los nuevos sistemas de captación y almacenamiento de la información.

Dado que los mecanismos de la Administración electrónica contienen también esa potencialidad lesiva para la protección de datos del ciudadano, el legislador ha considerado que la particular incidencia que la nueva regulación sobre el uso de medios electrónicos en la actividad administrativa y en las relaciones entre las Administraciones Públicas puede tener sobre este derecho, justificaba la inserción en el texto de la LAE de varias referencias a la Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, de Protección de Datos de Carácter Personal. Sin embargo, la LAE (que ya en su exposición de motivos indica que "las normas de la LOPD deben bastar, y no se trata de hacer ninguna innovación al respecto"), se ha limitado a reconocer el derecho en los términos de ésta, ofreciendo una cobertura del derecho fundamental.

Ya que esta norma supone el marco normativo básico, es preciso un análisis de los problemas que su actual configuración puede plantear en conflicto con el derecho fundamental a la protección de los datos de carácter personal, algo que haremos a través de un recorrido por los principales aspectos de este derecho.

2.1. El problema de la sede electrónica y la publicación de los datos

El artículo 10 de la Ley 11/2007, identifica la sede electrónica como "aquella dirección electrónica disponible para los ciudadanos a través de redes de telecomunicaciones, cuya titularidad, gestión y administración corresponde a una Administración Pública, órgano o entidad administrativa en el ejercicio de sus competencias". La determinación clara de la sede con la que los ciudadanos van a establecer sus relaciones es una de las obligaciones que la Administración ostenta, en reciprocidad al reconocimiento del derecho de éstos a comunicarse libremente con ella, y su determinación deberá

Serie Claves del Gobierno Local, 12
ISBN: 978-84-614-0970-9
Fundación Democracia y Gobierno Local

traducirse en la instauración de medidas de autenticación, disponibilidad y responsabilidad. Asimismo, la identificación de la sede electrónica de la que sea titular la Administración responsable del procedimiento resultará de vital importancia para el reconocimiento del responsable del fichero (a la sazón esta Administración titular), salvo en el caso de procesos con competencia compartida o de naturaleza colaborativa.

La difusión de información sobre servicios o transacciones con los particulares que se haga desde esa sede electrónica mediante su publicación, deberá respetar los principios de accesibilidad y usabilidad de acuerdo con las normas establecidas al respecto, estándares abiertos y, en su caso, aquellos otros que sean de uso generalizado por los ciudadanos (artículo 10.5 LAE).

En relación con lo anterior, el artículo 11 de la LAE contempla un supuesto en el que los datos personales pueden verse particularmente afectados: la publicación en boletines oficiales. Según este artículo, "La publicación de los diarios o boletines oficiales en las sedes electrónicas de la Administración, Órgano o Entidad competente tendrá, en las condiciones y garantías que cada Administración Pública determine, los mismos efectos que los atribuidos a su edición impresa". El siguiente de los artículos indica que 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. En el primero de los casos, el problema deviene de la costumbre de uso de los ciudadanos cuando han de buscar una información que les atañe. Puede comprobarse que el rastreo por nombre y apellidos, mediante los motores de búsqueda más populares de la red, deriva con facilidad al sitio web del boletín oficial en el que tales datos figuran o a aquellas páginas que han clonado la información, sin que estos rastreadores discriminen el potencial agravio que, para los intereses del individuo en cuestión, supone la asociación de sus datos con una determinada realidad, pudiendo ser ésta de muy variada naturaleza.

Asimismo, la visita de la sede electrónica por parte de los ciudadanos permite acumular la información derivada de cada registro, de modo que puede elaborarse un perfil del usuario en relación con las preferencias manifestadas en su navegación, algo que no ocurre cuando la consulta del ciudadano tiene carácter presencial.[3]

---

3. El tema puede encontrarse desarrollado en la ponencia del profesor Julián Valero: "Implicaciones de la protección de datos de carácter personal para la Administración electrónica", impartida en el Seminario sobre Protección de Datos y Administración electrónica celebrado en Madrid el 3 de diciembre de 2008.

Serie Claves del Gobierno Local, 12 Fundación Democracia y Gobierno Local
ISBN: 978-84-614-0970-9

2.2. La determinación del origen de los datos. La prestación del consentimiento

De acuerdo con el artículo 4 LAE, "la utilización de las tecnologías de la información tendrá las limitaciones establecidas por la Constitución y el resto del ordenamiento jurídico, respetando el pleno ejercicio por los ciudadanos de los derechos que tienen reconocidos".

Este artículo compele al respeto al derecho a la protección de datos de carácter personal en los términos establecidos por la Ley Orgánica 15/1999, y en las demás leyes específicas que regulan el tratamiento de la información y en sus normas de desarrollo. Por ello, el procedimiento de captación de los datos deberá respetar el principio de consentimiento que la LOPD consagra, para lo cual es importante determinar el origen de dichos datos. En los casos en los que los ficheros se compongan de datos provenientes de diversas fuentes (y esa es precisamente la tendencia que se empieza a consolidar), se volverá aún más imperativa la capacidad de discernir el origen último de cada uno de éstos.

El artículo 6 LAE reconoce expresamente el derecho del ciudadano "a no aportar los datos y documentos que obren en poder de las Administraciones Públicas"; las cuales, según este artículo, "utilizarán medios electrónicos para recabar dicha información siempre que, en el caso de datos de carácter personal, se cuente con el consentimiento de los interesados en los términos establecidos por la Ley Orgánica 15/1999, de Protección de Datos de Carácter Personal, o una norma con rango de Ley así lo determine, salvo que existan restricciones conforme a la normativa de aplicación a los datos y documentos recabados".

Ello implica, como es natural, que la recogida de datos que realice la Administración Pública de que se trate debe cumplir con lo indicado en el artículo 6 LOPD en lo relativo al consentimiento, de donde se deduce que éste será requerido de manera expresa siempre que la Administración no se encuentre en el ejercicio de sus funciones.

El artículo 6 LAE debe ser puesto necesariamente en relación con el artículo 9 LAE, que establece el deber de cada Administración de facilitar el acceso de las restantes Administraciones Públicas a los datos relativos a los interesados que obren en su poder y se encuentren en soporte electrónico. En puridad, con este reconocimiento, la LAE se limita a reconocer en versión electrónica un derecho ya recogido por la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común en su artículo 35 f), con la salvedad de que con esta redacción se realiza una llamada expresa al respeto de lo dispuesto en la normativa sobre protección de datos.

Serie Claves del Gobierno Local, 12
ISBN: 978-84-614-0970-9
Fundación Democracia y Gobierno Local

2.3. Principio de calidad de los datos

La preservación de la calidad de los datos es otro principio básico de la regulación que la LAE recoge de nuevo en su artículo 4. La posibilidad de que los datos sean objeto de tratamiento por parte de varias Administraciones Públicas, que no son sino un conjunto de entes heterogéneos, aumenta la probabilidad de que éstos sean usados para finalidades incompatibles con aquéllas para las que fueron recogidos, pero el problema no deriva tanto de la aparición de duplicidades innecesarias como del hecho de que los datos, al pasar por diferentes sedes, puedan quedar fijados en sus términos según el momento en el que fueron captados, de modo que no siempre respondan con veracidad a la situación actual del afectado. Para evitarlo, el tratamiento de datos de carácter personal por parte de las Administraciones Públicas deberá cumplir con las siguientes premisas, derivadas de los artículos 4 LOPD y 8 a 11 de su Reglamento de desarrollo:

- En primer lugar, los datos de carácter personal sólo se podrán recoger para su tratamiento, así como someterlos a éste, cuando sean adecuados, pertinentes y no excesivos en relación con el ámbito y las finalidades determinadas, explícitas y legítimas para las que se hayan obtenido.
- En segundo lugar, esta proporcionalidad deberá venir acompañada de la exactitud de los datos, de forma que respondan con veracidad a la situación actual del afectado. En caso contrario, deberán ser cancelados y sustituidos de oficio por los correspondientes datos rectificados o completados.
- Asimismo, no podrán usarse para finalidades incompatibles con aquéllas para las que los datos hubieran sido recogidos, y deberán ser cancelados cuando hayan dejado de ser necesarios o pertinentes para la finalidad para la cual hubieran sido recabados o registrados.

Destacan algunos autores, no obstante, que la concepción de proporcionalidad que la LAE contiene no se cohonesta con la descrita por la LOPD, ya que, según la LAE, "sólo se exigirán las garantías y medidas de seguridad adecuadas a la naturaleza y circunstancias de los distintos trámites y actuaciones". Es por tanto la naturaleza de los trámites, y no la de los datos, la que determina en la LAE esa proporcionalidad.

2.4. La información en el procedimiento de captación de los datos

La determinación del origen permitirá comprobar, además, si los deberes de información en la recogida de los datos que prescribe el artículo 5 LOPD fueron debidamente respetados. Así, tanto en los casos de procedimientos automatizados como en los

Serie Claves del Gobierno Local, 12 Fundación Democracia y Gobierno Local
ISBN: 978-84-614-0970-9

no automatizados, los interesados a los que se soliciten datos personales deberán ser previamente informados de modo expreso, preciso e inequívoco de los extremos que contiene este artículo, es decir:

a) De la existencia de un fichero o tratamiento de datos de carácter personal, de la finalidad de la recogida de éstos y de los destinatarios de la información.
b) Del carácter obligatorio o facultativo de su respuesta a las preguntas que les sean planteadas.
c) De las consecuencias de la obtención de los datos o de la negativa a suministrarlos.
d) De la posibilidad de ejercitar los derechos de acceso, rectificación, cancelación y oposición.
e) De la identidad y dirección del responsable del tratamiento o, en su caso, de su representante.

2.5. Las transmisiones de datos entre Administraciones. Cesión y comunicación. La interoperabilidad

A la vez que las Administraciones Públicas manejan mayores cantidades de información, y prestan un mayor número de servicios a través de los medios electrónicos, se hace imprescindible que en la interrelación de las Administraciones se contemplen los parámetros que marca la LOPD como una limitación necesaria. Así, la cesión y comunicación de los datos entre Administraciones Públicas, en el ámbito de la Administración electrónica, habrán de regirse por los artículos 11 y 21 de la LOPD.

En cuanto a la cesión de datos, el artículo 11.1 expresa que éstos sólo podrán ser comunicados a un tercero para el cumplimiento de fines directamente relacionados con las funciones legítimas del cedente y del cesionario con previo consentimiento del interesado, consentimiento que se podrá exceptuar en los siguientes casos:

– Cuando la cesión está autorizada en una ley.
– Cuando se trate de datos recogidos de fuentes accesibles al público.
– Cuando el tratamiento responda a la libre y legítima aceptación de una relación jurídica cuyo desarrollo, cumplimiento y control implique necesariamente la conexión de dicho tratamiento con ficheros de terceros.
– Cuando la comunicación que deba efectuarse tenga por destinatario al Defensor del Pueblo, el Ministerio Fiscal o los Jueces o Tribunales o el Tribunal de Cuentas, en el ejercicio de las funciones que tiene atribuidas.
– Cuando la cesión se produzca entre Administraciones Públicas y tenga por objeto el tratamiento posterior de los datos con fines históricos, estadísticos o científicos.

Serie Claves del Gobierno Local, 12
ISBN: 978-84-614-0970-9
Fundación Democracia y Gobierno Local

– Cuando la cesión de datos de carácter personal relativos a la salud sea necesaria para solucionar una urgencia que requiera acceder a un fichero, o para realizar los estudios epidemiológicos en los términos establecidos en la legislación sobre sanidad estatal o autonómica.

Con más propiedad, la LAE ha garantizado en su artículo 9 que, en las transmisiones de datos entre las Administraciones Públicas, éstas deberán facilitar el acceso especificando las condiciones, protocolos y criterios funcionales o técnicos necesarios para acceder a dichos datos con las máximas garantías de seguridad, integridad y disponibilidad, de conformidad con lo dispuesto en la LOPD y su normativa de desarrollo.

Particularmente, en cuanto a las comunicaciones de datos entre Administraciones Públicas, debe recordarse que, según el artículo 21 LOPD, "los datos de carácter personal recogidos o elaborados por las Administraciones públicas para el desempeño de sus atribuciones no serán comunicados a otras Administraciones públicas para el ejercicio de competencias diferentes o de competencias que versen sobre materias distintas, salvo cuando la comunicación tenga por objeto el tratamiento posterior de los datos con fines históricos, estadísticos o científicos". Indica además este artículo que "podrán, en todo caso, ser objeto de comunicación los datos de carácter personal que una Administración pública obtenga o elabore con destino a otra".

Esta capacidad de los sistemas de información (y por ende de los procedimientos a los que éstos dan soporte) de compartir datos y posibilitar el intercambio de información y conocimiento entre ellos, es lo que se conoce como "interoperabilidad" entre sistemas, ya aludida en el artículo 4 e) de la LAE. En este artículo se reconoce el principio de cooperación en la utilización de medios electrónicos por las Administraciones Públicas, al objeto de garantizar tanto la interoperabilidad de los sistemas y soluciones adoptados por cada una de ellas como, en su caso, la prestación conjunta de servicios a los ciudadanos. En particular, se garantiza el reconocimiento mutuo de los documentos electrónicos y de los medios de identificación y autenticación que se ajusten a lo dispuesto en la LAE. Gracias a la interoperabilidad se facilita la reutilización de información, la tramitación de procedimientos complejos, y la prestación de servicios con la intervención de distintas Administraciones.

Sin embargo, la puesta en práctica de sistemas de esta naturaleza no está exenta de riesgos para los datos personales, de modo que su implantación siempre requerirá un análisis más amplio desde el punto de vista de la LOPD en el que no sólo se atienda a los artículos citados, sino en el que también se consideren aquellas cuestiones relativas al flujo de la información tales como quién y cómo se recogen los datos, para qué finalidad, para cuánto tiempo, o cuándo y cómo se destruyen éstos.

Serie Claves del Gobierno Local, 12 Fundación Democracia y Gobierno Local
ISBN: 978-84-614-0970-9

2.6. El reconocimiento de derechos en la LAE

Una de las principales novedades que aporta al ordenamiento jurídico español la LAE, la constituye la relación de un catálogo de derechos del ciudadano que robustecen su posición en sus relaciones con las Administraciones Públicas. Esos derechos vienen reconocidos en el artículo 6:

"Artículo 6. Derechos de los ciudadanos.

"1. Se reconoce a los ciudadanos el derecho a relacionarse con las Administraciones Públicas utilizando medios electrónicos para el ejercicio de los derechos previstos en el artículo 35 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, así como para obtener informaciones, realizar consultas y alegaciones, formular solicitudes, manifestar consentimiento, entablar pretensiones, efectuar pagos, realizar transacciones y oponerse a las resoluciones y actos administrativos.

"2. Además, los ciudadanos tienen en relación con la utilización de los medios electrónicos en la actividad administrativa, y en los términos previstos en la presente Ley, los siguientes derechos:

"a) A elegir, entre aquellos que en cada momento se encuentren disponibles, el canal a través del cual relacionarse por medios electrónicos con las Administraciones Públicas.

"b) A no aportar los datos y documentos que obren en poder de las Administraciones Públicas, las cuales utilizarán medios electrónicos para recabar dicha información siempre que, en el caso de datos de carácter personal, se cuente con el consentimiento de los interesados en los términos establecidos por la Ley Orgánica 15/1999, de Protección de Datos de Carácter Personal, o una norma con rango de Ley así lo determine, salvo que existan restricciones conforme a la normativa de aplicación a los datos y documentos recabados. El citado consentimiento podrá emitirse y recabarse por medios electrónicos.

"c) A la igualdad en el acceso electrónico a los servicios de las Administraciones Públicas.

"d) A conocer por medios electrónicos el estado de tramitación de los procedimientos en los que sean interesados, salvo en los supuestos en que la normativa de aplicación establezca restricciones al acceso a la información sobre aquéllos.

"e) A obtener copias electrónicas de los documentos electrónicos que formen parte de procedimientos en los que tengan la condición de interesado.

"f) A la conservación en formato electrónico por las Administraciones Públicas de los documentos electrónicos que formen parte de un expediente.

"g) A obtener los medios de identificación electrónica necesarios, pudiendo las personas físicas utilizar en todo caso los sistemas de firma electrónica del Documento Nacional de Identidad para cualquier trámite electrónico con cualquier Administración Pública.

Serie Claves del Gobierno Local, 12
ISBN: 978-84-614-0970-9
Fundación Democracia y Gobierno Local

"h) A la utilización de otros sistemas de firma electrónica admitidos en el ámbito de las Administraciones Públicas.

"i) A la garantía de la seguridad y confidencialidad de los datos que figuren en los ficheros, sistemas y aplicaciones de las Administraciones Públicas.

"j) A la calidad de los servicios públicos prestados por medios electrónicos.

"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.

"3. En particular, en los procedimientos relativos al establecimiento de actividades de servicios, los ciudadanos tienen derecho a obtener la siguiente información a través de medios electrónicos:

"a) Los procedimientos y trámites necesarios para acceder a las actividades de servicio y para su ejercicio.

"b) Los datos de las autoridades competentes en las materias relacionadas con las actividades de servicios, así como de las asociaciones y organizaciones profesionales relacionadas con las mismas.

"c) Los medios y condiciones de acceso a los registros y bases de datos públicos relativos a prestadores de actividades de servicios y las vías de recurso en caso de litigio entre cualesquiera autoridades competentes, prestadores y destinatarios."

Cumple observar, en primer lugar, que el "derecho a elegir, entre aquéllos que en cada momento se encuentren disponibles, el canal a través del cual relacionarse por medios electrónicos con las Administraciones Públicas" ha llevado a algún autor a recordar la necesidad de que los datos obrantes en cualesquiera soportes sean siempre idénticos, para que su gestión respete plenamente las exigencias derivadas de los derechos de rectificación, cancelación y oposición.

El derecho a conocer por medios electrónicos el estado de tramitación de los procedimientos en los que sean interesados, así como a obtener copias electrónicas de los documentos electrónicos que formen parte de procedimientos en los que tengan la condición de interesado, hace necesaria la identificación de los interesados que pretendan acceder a los diferentes sistemas establecidos, vinculando a ellos los documentos que formen parte del expediente.

Por último, el derecho a la garantía de la seguridad y confidencialidad de los datos que figuren en los ficheros, sistemas y aplicaciones de las Administraciones Públicas, nos deriva a las previsiones del artículo 9 LOPD, que sostiene: "El responsable del fichero, y, en su caso, el encargado del tratamiento deberán adoptar las medidas de índole técnica y organizativas necesarias que garanticen la seguridad de los datos de carácter personal y eviten su alteración, pérdida, tratamiento o acceso no autorizado, habida cuenta del estado de la tecnología, la naturaleza de los datos

Serie Claves del Gobierno Local, 12 Fundación Democracia y Gobierno Local
ISBN: 978-84-614-0970-9

almacenados y los riesgos a que estén expuestos, ya provengan de la acción humana o del medio físico o natural". Este derecho acarrea como necesaria consecuencia la obligación de las Administraciones Públicas de aumentar las medidas de seguridad de sus sistemas, que con su telematización van a conocer un nuevo tipo de vulnerabilidad.

3. Conclusiones

El proceso de modernización que está afectando ya a todas las Administraciones Públicas, trae aparejados no pocos desafíos para la privacidad. Los principales problemas que hemos podido identificar están especialmente relacionados con la garantía de calidad de los datos, en un escenario en el que la interconexión interadministrativa precisa de la implementación de patrones de control que garanticen la seguridad de los datos de los administrados. Considerando la actual configuración social y la complejidad administrativa española, no es éste, sin embargo, un modelo que pueda ponerse en cuestión. Antes bien, las propias Administraciones y las instituciones dedicadas a la protección de la privacidad deberán alcanzar estándares de consenso que faciliten el deseado equilibrio entre las mayores posibilidades de eficacia que ofrece la técnica a la Administración, y el pleno respeto a los derechos de los ciudadanos.

Serie Claves del Gobierno Local, 12
ISBN: 978-84-614-0970-9
Fundación Democracia y Gobierno Local

Serie Claves del Gobierno Local, 12
ISBN: 978-84-614-0970-9
Fundación Democracia y Gobierno Local

Procedimiento administrativo

Serie Claves del Gobierno Local, 12
ISBN: 978-84-614-0970-9

Fundación Democracia y Gobierno Local

Serie Claves del Gobierno Local, 12
ISBN: 978-84-614-0970-9
Fundación Democracia y Gobierno Local

El procedimiento administrativo y el gobierno electrónico

Javier Barnés Vázquez
Catedrático de Derecho Administrativo. Universidad de Huelva

SUMARIO. 1. Cuatro percepciones reductoras o estereotipadas sobre el procedimiento administrativo y el gobierno electrónico. 1.1. El gobierno electrónico se encuentra ya regulado. 1.2. La tecnología trae por sí misma –bajo el brazo– el cambio, la transformación: una nueva Administración. 1.3. El procedimiento administrativo se agota en lo que la Ley 30/1992 o, en su versión electrónica, la Ley 11/2007, hayan establecido. 1.4. El procedimiento cumple una función adjetiva y sigue un modelo procesal. **2. El procedimiento, pieza clave del gobierno electrónico. El desfase histórico de la legislación general de procedimiento y su efecto negativo sobre el diseño del gobierno electrónico. 3. Las transformaciones del Derecho Administrativo contemporáneo. La disolución de tres fronteras tradicionales y su impacto sobre la institución del procedimiento.** 3.1. Tres nuevos territorios que ha de colonizar el Derecho Administrativo. 3.2. La emergencia de nuevas estrategias regulatorias. **4. Las tres generaciones de procedimiento. Una respuesta a la evolución del Derecho Administrativo.** 4.1. Primera generación: actos y decisiones singulares dictados por una Administración jerárquica. 4.2. Segunda generación: normas administrativas aprobadas por Administración jerárquica. 4.3. Tercera generación: actos, normas y políticas públicas elaborados por medio de las nuevas formas de gobernanza colaborativa.

La premisa de partida se sitúa en la íntima relación que guardan "gobierno electrónico" y "procedimiento administrativo": el procedimiento constituye la infraestructura legal del gobierno electrónico.[1]

Buena parte de las acciones y decisiones que la Administración emprende o adopta en este terreno se resuelven o expresan a través de normas de naturaleza procedimental en sentido amplio, esto es, de criterios que disciplinan las relaciones de las Administraciones entre sí y con los ciudadanos: reglas de obtención,

1. Sobre el tema, me remito a mi trabajo: "La colaboración interadministrativa a través del procedimiento administrativo nacional", en el volumen colectivo, coordinado por el autor, *La transformación del procedimiento administrativo*, Editorial Derecho Global - Global Law Press, Sevilla, 2008, capítulo V.

Serie Claves del Gobierno Local, 12
ISBN: 978-84-614-0970-9
Fundación Democracia y Gobierno Local

tratamiento e intercambio de información, bien entre Administraciones y/o con el sector privado; protección de datos personales; identificación y autenticación; mecanismos de individuación de la participación de cada Administración; principios de actuación; prestación de servicios; adjudicación electrónica de contratos; técnicas de colaboración; participación interadministrativa; etc. La legislación ha ofrecido soluciones sectoriales (protección de datos, firma electrónica, etc.), en función de objetivos específicos (digitalización de determinados procesos; inclusión digital; etc.), y ha proyectado su aplicación sobre fases o períodos de tiempo determinados.[2] No basta, sin embargo, la mera adición o renovación de normas sobre procedimiento. Es necesario que la regulación se produzca a partir de un nuevo modelo de procedimiento más integrador y cooperativo.[3] Resulta obligado elevarse por encima del estado de la cuestión en el Derecho positivo para reflexionar acerca del punto en el que nos hallamos.

1. Cuatro percepciones reductoras o estereotipadas sobre el procedimiento administrativo y el gobierno electrónico

1.1. El gobierno electrónico se encuentra ya regulado

La primera verdad a medias consiste en afirmar que la Administración electrónica está ya regulada o proyectada en documentos de la Unión Europea (*v. gr.,* en la Estrategia de Lisboa) o en la legislación nacional (por ejemplo, en la Ley estatal 11/2007, de acceso electrónico de los ciudadanos a los Servicios Públicos), cuando lo cierto es que esa regulación o proyección no es sino una respuesta inicial, fragmentada o parcial, del gobierno electrónico. Se encuentra en una fase inicial porque se reduce a la prestación de determinados servicios en red o a la tramitación electrónica de ciertas actuaciones de procedimiento. Deja fuera de su consideración otros muchos servicios y procedimientos, relaciones y actuaciones, potenciales fórmulas de participación y de colaboración interadministrativa y público-privada, por sólo decir lo más obvio. Es fragmentada o parcial porque el impulso europeo de la sociedad de la información y del conocimiento y el fomento del uso de las nuevas tecnologías en las relaciones con los ciudadanos y empresarios se inscriben dentro del ámbito de las competencias

2. Tal es el caso, por ejemplo, en el plano nacional, de la Ley 11/2007, de 22 de junio, de acceso electrónico de los ciudadanos a los Servicios Públicos, y los plazos que establece para muchas de sus disposiciones; o, en el ámbito europeo, de la Estrategia de Lisboa. Véase Oluf Nielsen, *i2010 - a European Information Society for Growth and Employment* (2005), disponible en http://info.worldbank.org/etools/docs/library/145274/i2010.pdf

3. Javier Barnés, "Sobre el procedimiento administrativo: evolución y perspectivas", en *Innovación y reforma del Derecho Administrativo*, Editorial Derecho Global - Global Law Press, Sevilla, 2006 (editado por Javier Barnés), p. 267, 333 (disponible también en http://www.globallawpress.org/libro1.htm).

Serie Claves del Gobierno Local, 12 Fundación Democracia y Gobierno Local
ISBN: 978-84-614-0970-9

comunitarias, competencias que son de atribución y no universales. De hecho, las acciones comunitarias se mueven esencialmente en derredor del derecho a la libre prestación de servicios, sin que con ello se agote la cuestión. El gobierno electrónico excede en mucho de la acción comunitaria, y su implantación requiere otras actuaciones e iniciativas desde la sociedad y en todas las plantas de gobierno, dentro y fuera de nuestras fronteras.

El "gobierno electrónico" o la "Administración electrónica" hacen referencia, desde luego, a muchas más cosas que a la mera oferta de mejores servicios a los ciudadanos y a las empresas a través de los nuevos canales electrónicos de información y de prestación de servicios. Se asocian, además, a la instauración de nuevos valores y actitudes. Se habla así de fortalecer la legitimidad democrática de la Administración a través de una mayor transparencia y participación ciudadana en la elaboración y desarrollo de las políticas públicas, y en la toma de decisiones. O de mejorar la eficacia y la calidad de las actividades y servicios que la Administración presta a la sociedad.[4]

1.2. La tecnología trae por sí misma –bajo el brazo– el cambio, la transformación: una nueva Administración

El segundo reduccionismo reside en la idea de que la incorporación de la tecnología en el actuar cotidiano de la Administración produce por sí misma un cambio fundamental, como si el cableado de los edificios administrativos cuando se inventara la electricidad hubiera traído consigo, sin más, una nueva Administración. La tecnología –la imprenta, la electricidad, las actuales de la información y del conocimiento– pueden traer facilidades, una mayor accesibilidad, eficacia o celeridad, por ejemplo, pero lo cierto es que todo cambio es cultural y, desde luego, político. La imprenta hizo posible el Renacimiento, pero no lo trajo por sí misma, sino que fue por un conjunto de factores culturales y políticos. Lo mismo cabe decir de la máquina de vapor respecto de la revolución industrial, o ahora de Internet respecto de la era de la información y del conocimiento. La electricidad, primero, el telégrafo, el teléfono, el fax o Internet, después, no mutaron la estructura y naturaleza de las Administraciones, ni entrañan un nuevo modelo de Administración, unos nuevos valores o principios en los que sustentarla. El modelo de Administración que deseemos darnos, por el contrario, es algo que precede a la tecnología y constituye una decisión política. Es cierto que las nuevas tecnologías permiten una más intensa colaboración interadmi-

4. Sobre la relevancia que adquiere el ciudadano en el sistema y la eficacia de los resultados, véase, por ejemplo, *US E-Government Act of 2002*, http://www.archives.gov/about/laws/egov-act-section-207.html

Serie Claves del Gobierno Local, 12
ISBN: 978-84-614-0970-9
Fundación Democracia y Gobierno Local

nistrativa y público-privada,[5] pero no lo es menos, sin embargo, que el gobierno electrónico no se construye sólo sobre la tecnología, aunque sea ésta su presupuesto, sino, en primer lugar, sobre valores políticos.[6]

Es más, la técnica puede construirse al servicio de un modelo que habrá de definirse con carácter previo. El hecho, por ejemplo, de que Internet se haya diseñado como una red descentralizada, no es sino por designio de sus creadores, al servicio de determinados objetivos. En suma, ha de debatirse el modelo de Administración y de relaciones con los ciudadanos, teniendo en cuenta, primero, que las nuevas tecnologías han de asumir los valores y criterios que ese debate establezca y, segundo, que la tecnología permite opciones diferentes. La decisión del modelo no corresponde al técnico. En ese sentido, el diálogo entre el técnico y el jurista es hoy más necesario que nunca.

1.3. El procedimiento administrativo se agota en lo que la Ley 30/1992 o, en su versión electrónica, la Ley 11/2007, hayan establecido

El procedimiento administrativo no sería otra cosa que lo que la legislación tradicional de procedimiento tenga dispuesto, esto es, una secuencia de actos de autoridad encadenados, al modo procesal, para dictar una resolución final, cuando lo cierto es que esa legislación, ya se trate del procedimiento "en papel" o en su dimensión digital, no representa sino a la primera generación de procedimientos, como luego se abundará. En efecto, poco o nada dice esa legislación, por ejemplo, de los procedimientos de elaboración de las normas infralegales de toda especie y condición, o de los procedimientos –o reglas de procedimiento– que surcan las nuevas formas de regulación y gobernanza (piénsese, así, en la organización de los servicios en la Unión Europea, al amparo de la Directiva de 2006; en el sistema de aprobación de medicamentos y de farmacovigilancia; o en los procedimientos de evaluación estratégica ambiental). La Ley 11/2007 no es más que la versión digital de esa primera generación

5. Por ejemplo, la prestación de servicios, la realización de transacciones electrónicas, la participación en la elaboración de disposiciones y normas administrativas, etc., requiere una intensa colaboración intra e interadministrativa, y ello, a su vez, el recurso a reglas de procedimiento –de comunicación– entre las distintas unidades y Administraciones implicadas, con el ciudadano.

6. A título de ejemplo de los desafíos que las nuevas tecnologías presentan –y la necesidad de definir las opciones políticas–, puede verse *Bringing Together and Accelerating eGovernment Research in EU, FP6 Projects Reports (prepared for the eGovernment and CIP Operations Unit DG Information Society and Media European Commission) A-116* (2007), en http://ec.europa.eu/information_society/activities/egovernment/studies/trendswatch/docs/20080804-01-d02-egovr-id1-2-4_2_2_2-analysis_of_egov_research_projects-annual_reports.10-online.pdf

Serie Claves del Gobierno Local, 12 Fundación Democracia y Gobierno Local
ISBN: 978-84-614-0970-9

de procedimientos, dejando, por tanto, fuera otras muchas cosas, y ello sin perjuicio, por otra parte, de que se trate más de una ley de medidas que de una norma con un esfuerzo de adaptación al nuevo medio.[7]

1.4. El procedimiento cumple una función adjetiva y sigue un modelo procesal

En la concepción clásica, el procedimiento administrativo, al igual que el proceso, posee un carácter instrumental, al servicio del Derecho material. Representa una herramienta de garantía de acierto de la decisión y de defensa de los derechos e intereses de los ciudadanos. Así las cosas, si la solución material alcanzada por la Administración resulta jurídicamente correcta, los vicios de forma o procedimiento en que eventualmente se haya podido incurrir serán tratados con cierta indulgencia, siempre, claro, que su repetición no vaya a cambiar el curso de las cosas (regla de la anulabilidad o nulidad relativa; irregularidades no invalidantes; subsanación; la doctrina de la indefensión material; etc.). El procedimiento, pues, como mecanismo de aplicación y ejecución del Derecho al estilo judicial. Importa el resultado, no el proceso.

Lo cierto es, sin embargo, que otros muchos procedimientos tienen una naturaleza política o de dirección que va mucho más allá de esa función adjetiva, puesto que su objeto consiste en hallar soluciones que no han sido previstas en las leyes, como en el caso del procedimiento de elaboración del planeamiento territorial y urbanístico. En esos casos, no se trata de identificar la solución material predeterminada por la ley, que no existe, sino de encontrar la mejor respuesta posible. Esta tarea ha sido confiada por el legislador a la Administración, a condición de que observe un sofisticado procedimiento deliberativo y de búsqueda del consenso, de colaboración y participación a todos los niveles.

Aquí, los vicios de procedimiento debieran tener un tratamiento más riguroso, puesto que el procedimiento cumple una función sustantiva de primera magnitud: a diferencia de la primera clase de procedimientos (de mera aplicación del Derecho sustantivo), la omisión de cualquier elemento del procedimiento (consultas, ponderación, motivación, etc.) traería necesariamente consecuencias sobre el resultado final, que podría haber sido otro, desde luego, si no se omite el debate sobre la información necesaria para tomar la mejor decisión posible, por ejemplo. En estos casos, no es

7. Por ejemplo, la Ley no se plantea siquiera que la información pública de un plan territorial, de un informe medioambiental o de una licencia puede ganar en calidad y eficacia si se presenta en programas de simulación, de modo que el ciudadano no experto pueda entender el debate y las opciones en liza, y participar, en consecuencia, con una sólida base informativa.

Serie Claves del Gobierno Local, 12
ISBN: 978-84-614-0970-9
Fundación Democracia y Gobierno Local

posible acudir al expediente del "indulto" con base en el argumento de que la decisión, con todo, es correcta, puesto que en tales supuestos no cabe comparar lo que ha deparado un tal procedimiento con lo que la ley haya establecido, habida cuenta de que no existe este último término de comparación. Si la ley no ha predeterminado la respuesta, sino que ha confiado su hallazgo a un procedimiento de alta gama, su observancia resulta esencial. La teoría de los vicios, pues, no puede ser unitaria para toda clase de procedimientos. Importa el proceso en sí.

2. El procedimiento, pieza clave del gobierno electrónico. El desfase histórico de la legislación general de procedimiento y su efecto negativo sobre el diseño del gobierno electrónico

El procedimiento constituye la columna vertebral del Derecho Administrativo. Es la pieza que contiene mayor información genética sobre el Derecho público en un tiempo y espacio determinados (como si de una piedra de Rosetta se tratara). Nos ayuda, más que ninguna otra institución, a desvelar, entre otras cosas, los siguientes rasgos:

- Las modalidades o clases de Administración actuante (de ordeno y mando o de policía; prestacional o de garantía del resultado prestacional; estructurada jerárquicamente y como unidad autárquica, o en forma de red y urgida a la colaboración; etc.).
- La posición real que ocupa el ciudadano en el sistema: si es tratado como un ciudadano mudo, mero destinatario de la acción administrativa, o como un ciudadano activo, etc.
- La organización interna, y el modo de gestión de los asuntos públicos.
- La línea de separación entre el Estado y la sociedad; entre la Administración y el ciudadano.
- El grado de eficacia que se pretende asegurar en la consecución de los objetivos; si el procedimiento se preocupa de la fase de aplicación (supervisión y revisión).
- La forma de limitación y control de la Administración.
- La noción de Estado y de empleado público.
- Las relaciones de la Administración con los demás poderes.
- Eventualmente, la teoría del acto y de los vicios; la teoría de la organización; etc.

El procedimiento administrativo, en cuanto institución central del Derecho Administrativo, y como si de un sismógrafo se tratara, ha de recoger y sintetizar esas transformaciones que sacuden el sistema.

Serie Claves del Gobierno Local, 12 Fundación Democracia y Gobierno Local
ISBN: 978-84-614-0970-9

Sin embargo, la legislación actual de procedimiento no serviría para retratar a la Administración contemporánea. Ni la Ley 30/1992, ni la 11/2007, en su regulación del procedimiento, son representativas de la realidad (véase cuadro 1). La lectura de esas leyes es como la de esas constituciones que seguían recogiendo el voto censitario, pese a haber sido superado en la legislación ordinaria. Poca información ofrecen sobre la realidad. Y ello por dos razones fundamentales:

Cuadro 1. Características del procedimiento administrativo tradicional y déficits que presenta*

Notas características del procedimiento tradicional	Déficits de la legislación de procedimiento administrativo tradicional. Algunos ejemplos
El ámbito subjetivo de la legislación se circunscribe a las Administraciones Públicas y a las entidades de Derecho público "cuando ejerzan potestades administrativas" (artículo 2.2).	La legislación de procedimiento no contempla, por ejemplo, la acción administrativa sujeta al Derecho privado.
El procedimiento administrativo constituye un proceso decisorio: El procedimiento tiene por objeto la adopción de decisiones (que habrán de desembocar en actos, contratos o normas). En otras palabras, el procedimiento clásico nace ligado a supuestos y situaciones específicas a las que pretende dar respuesta.	Por tanto, quedan fuera de su consideración, por ejemplo, aquellos procedimientos que no están diseñados, al menos de modo directo, para concluir en la adopción de una concreta decisión, puesto que su objeto consiste más bien en la obtención y tratamiento de la información (ejemplos: procedimientos de control de subvenciones; procedimientos de elaboración de la cartografía medioambiental; etc.). Tampoco caen dentro de la definición del procedimiento, como proceso decisorio, las actividades y prestaciones materiales que lleva a cabo la Administración (asistencia social, mediación, etc.).
Es un proceso formal: La legislación regula la actividad administrativa que se sujeta a un procedimiento formalizado cuyo objeto final es, igualmente, una decisión formal (acto, contrato, reglamento).	Ello excluye, por ejemplo, la acción administrativa no formalizada (negociaciones previas y tratos preliminares, consultas, asesoramiento, etc.); la elaboración de los instrumentos de carácter no vinculante (mecanismos de Derecho indicativo o *soft law*: recomendaciones, interpretaciones, guías, etc.).
El producto característico de la legislación de procedimiento es el acto administrativo singular (en particular, de gravamen).	El reglamento, por ejemplo, ocupa un lugar muy secundario (salvo excepciones, como en la LPA norteamericana).

Serie Claves del Gobierno Local, 12
ISBN: 978-84-614-0970-9
Fundación Democracia y Gobierno Local

Notas características del procedimiento tradicional	Déficits de la legislación de procedimiento administrativo tradicional. Algunos ejemplos
El procedimiento constituye un instrumento para la correcta aplicación del Derecho material. El procedimiento administrativo posee una función secundaria respecto del Derecho sustantivo. Si la resolución final es conforme con la legalidad, la infracción de procedimiento carece de relevancia en muchos casos.	No tiene en cuenta, por ejemplo, el procedimiento como foro para la creación o búsqueda de la mejor solución no predeterminada por la ley (plan urbanístico; evaluación estratégica ambiental; etc.).
La única actividad de ejecución o de aplicación del Derecho que se recoge es la ejecución forzosa. Se parte de la premisa de que las fases de creación y de aplicación se hallan rígidamente separadas.	No se hace referencia a la búsqueda del consenso o a la cooperación público-privada, en la ejecución y desarrollo de la norma; no se regula, ni parece formar parte del procedimiento, la supervisión o control de las decisiones adoptadas (por ejemplo, autorizaciones provisionales; los efectos indeseados o no previstos de una evaluación medioambiental, etc.).
La legislación de procedimiento mira "hacia adentro".	Descuida las relaciones interadministrativas en el plano europeo e internacional.
La comunicación entre la Administración y el ciudadano se encuentra definida en términos muy estrechos. La posición de los interesados y de sus derechos e intereses, amparada por la seguridad jurídica, de un lado, y la de la Administración, defensora en exclusiva de los intereses generales, de otro, están definidas de un modo rígido y distante. En consecuencia, la instrucción del procedimiento se realiza de oficio, con un carácter un tanto paternalista.	No se regula la instrucción practicada por el sujeto privado (como sucede, por ejemplo, en el ámbito del medio ambiente).

Serie Claves del Gobierno Local, 12 Fundación Democracia y Gobierno Local
ISBN: 978-84-614-0970-9

Notas características del procedimiento tradicional	Déficits de la legislación de procedimiento administrativo tradicional. Algunos ejemplos
Comprensión del principio de separación de poderes, como sinónimo de funciones rivales. Desde la estrecha comprensión tradicional del principio de división de poderes, el ejecutivo (un término que en tantos sistemas jurídicos sirve para designar al Gobierno y a la Administración) se limita a "ejecutar" y a "administrar", y, en consecuencia, no formula políticas públicas. Como se trata tan sólo de eso, de aplicar, el procedimiento adquiere una estructura a imagen y semejanza del proceso, bien sea con la rúbrica norteamericana del *due process*, la británica de la *natural justice*, o la francesa de los "derechos de defensa".	Las tres funciones son complementarias y aliadas: Las nuevas formas de dirección y gobernanza se alejan de ese reduccionismo, y reclaman una comprensión del procedimiento que no responda a una estructura procesal para abarcar el ciclo completo de la política pública.
El procedimiento presenta un carácter negativo o defensivo frente a la arbitrariedad y abuso de poder de la Administración. Por ello, el procedimiento decisorio pretende garantizar: – que las decisiones sean imparciales; – que sean adoptadas por el órgano competente; – que se respeten los derechos de los ciudadanos; – etc. El procedimiento opera como un mecanismo de control del poder.	El procedimiento administrativo en positivo: como instrumento que garantice un correcto y eficaz ejercicio de la discrecionalidad: – que las decisiones discrecionales sean razonables y eficaces, las mejores posibles; – que se condicionen y enmarquen dentro de una sólida participación y transparencia; – que ponderen todos los bienes, derechos e intereses en presencia; – etc. El procedimiento representa un instrumento de dirección del poder.
Los procedimientos son "duros" y rígidos. Se establecen requisitos muy poco flexibles, por ejemplo, sobre: – el alcance de la participación y momento en que se produce; – los canales de participación y la forma de intercambio de información; – el modo y la forma en que ha de tomarse la decisión.	Resultan escasos los requisitos procedimentales de carácter "blando" y flexible. Por ejemplo, para conseguir una: – comunicación abierta; – participación fluida; – deliberación basada en la búsqueda del consenso.

Serie Claves del Gobierno Local, 12
ISBN: 978-84-614-0970-9
Fundación Democracia y Gobierno Local

Notas características del procedimiento tradicional	Déficits de la legislación de procedimiento administrativo tradicional. Algunos ejemplos
El procedimiento, inserto en la clásica división entre la creación del Derecho y su aplicación, se concibe esencialmente como un instrumento al servicio de la segunda.	El procedimiento no acompaña el ciclo completo de las políticas públicas. En la legislación tradicional, no se contempla el procedimiento como un mecanismo que se extiende a todas las fases: preparación de la política pública; establecimiento de prioridades; toma de decisiones; desarrollo; aplicación; revisiones y modificación; control; etc.

* Se toma como ejemplo la Ley española de procedimiento administrativo (Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común).

1) La legislación actual (Ley 30/1992 a la cabeza) ha quedado obsoleta, deja muchas cosas fuera: otras vidas de la Administración y nuevos modelos de gobierno. En efecto, poco o nada dice sobre:

a) Vidas

- La vida privada de la Administración: ¿cómo ha de decidir y comportarse la Administración cuando se viste de civil y deja su "uniforme", y actúa como una organización sujeta al Derecho privado?
- La vida pública de entidades privadas que llevan a cabo actividades de interés general: ¿cómo han de decidir y comportarse los sujetos privados cuando realizan tareas o funciones que se consideran de interés general?
- La vida exterior de la Administración (más allá del Estado): ¿cómo ha de decidir y comportarse más allá de las fronteras del Estado, y a quién representa, cuando la Administración cruza la frontera?
- La vida pública de la Administración cuando no actúa con instrumentos formales y vinculantes: adopta decisiones informales; aprueba normas de Derecho indicativo o blando (*soft law*), como guías o recomendaciones; negocia; busca el consenso; informa (estado de la salud pública o de la economía).

b) Modelos de gobierno

Tampoco da cuenta de las nuevas formas de gobierno y de regulación, distintas a las tradicionales, esto es, de los nuevos métodos de dirección, regulación y gobernanza sustentados, en esencia, sobre una intensa colaboración público-privada e interadministrativa. La legislación de procedimiento refleja una sola clase de Administración (la imperativa o de policía) y un único modelo de gobierno, de arriba hacia abajo (véanse cuadros 2 y 3).

Serie Claves del Gobierno Local, 12 Fundación Democracia y Gobierno Local
ISBN: 978-84-614-0970-9

Cuadro 2. Modelo de Administración que subyace a la legislación de procedimiento administrativo tradicional*

Modelo de Administración de la legislación tradicional de procedimiento	Modelos o formas de Administración no considerados en la legislación tradicional. ALGUNOS EJEMPLOS
La Administración característica de la LPA es la propia de la actividad administrativa de policía (orden y seguridad públicas), o, más ampliamente, la de una Administración que actúa con *imperium*.	Otras formas y modalidades de Administración son ignoradas: por ejemplo, la Administración que garantiza la prestación en el ámbito de la autorregulación regulada; la Administración que coopera con los sujetos privados; la Administración que trabaja en común con otras Administraciones en el espacio europeo e internacional; la Administración prestacional; la Administración mediadora; etc.
Es una Administración jerárquica, cerrada y piramidal. Está diseñada para transmitir órdenes e información de arriba hacia abajo.	No contempla la Administración en red que coopera horizontal y verticalmente con otras Administraciones; los organismos reguladores de los sectores regulados; etc.
La legislación de procedimiento concibe a la Administración como una organización que dicta resoluciones unilaterales y obligatorias, acompañadas de técnicas coercitivas.	La Administración que informa, la Administración que elabora instrumentos de Derecho blando (recomendaciones, guías, etc.); la Administración que realiza actividades materiales, etc., no tiene espacio en la legislación general de procedimiento.
El flujo de información dentro de la estructura interna de la Administración carece de interés para la Ley. Las técnicas de colaboración que se siguen en los procedimientos que se utilizan en el marco del método tradicional (por ejemplo, la evacuación de informes de una Administración a otra en los procedimientos de elaboración del planeamiento territorial) resultan pobres e insuficientes en muchos casos.	Por ejemplo, obtención, procesamiento e intercambio de información que requiere la Administración en el marco de la autorregulación regulada, y, más aún, de las Administraciones del espacio comunitario no son objeto de atención.

Serie Claves del Gobierno Local, 12
ISBN: 978-84-614-0970-9
Fundación Democracia y Gobierno Local

Modelo de Administración de la legislación tradicional de procedimiento	Modelos o formas de Administración no considerados en la legislación tradicional. ALGUNOS EJEMPLOS
La participación de otros órganos o Administraciones en el curso del procedimiento clásico ocupa un lugar secundario. El procedimiento no está concebido como un instrumento de colaboración interadministrativa: se trata de una Administración encerrada en sí misma.	En consecuencia, quedan fuera de la legislación tradicional, por ejemplo, la Administración "compuesta" o conjunto de Administraciones que actúan en conjunto dentro del espacio europeo, y más ampliamente, todos los supuestos en los que la colaboración no se basa en un encuentro puntual y en una relación jerárquica; o no se asienta sobre las premisas de una posición fragmentada o sectorial (por ejemplo, en el caso del gobierno electrónico).
Es una Administración "estado-céntrica", que no opera más allá de las fronteras nacionales.	No contempla a la Administración nacional en su condición de Administración comunitaria, menos aún la acción administrativa internacional.
En síntesis, la legislación tradicional de procedimiento deja fuera procedimientos y formas de Administración de enorme trascendencia. Señaladamente: a. La acción administrativa europea e internacional. b. La acción administrativa sujeta al Derecho privado y los fenómenos de privatización del procedimiento. c. Las acciones administrativas no formalizadas y los instrumentos no normativos o de carácter no vinculante (*soft law*).	

* Se toma como ejemplo la Ley española de procedimiento administrativo (Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común).
Fuente: elaboración propia.

Serie Claves del Gobierno Local, 12 Fundación Democracia y Gobierno Local
ISBN: 978-84-614-0970-9

Cuadro 3. De la regulación tradicional a la gobernanza

Modelo clásico de regulación		Nuevas formas de dirección y gobernanza
Naturaleza del derecho	– Predominio de normas de carácter material o sustantivo. – Derecho emanado desde un único centro. – Derecho imperativo (prohibiciones y mandatos). – Normas abstractas, generales y rígidas.	– Elevado número de normas de procedimiento. – Derecho emanado de forma descentralizada. – Pluralidad de centros de producción normativa. – Normas flexibles y adaptadas al contexto y a las variables. – Coordinación descentralizada y en red. – Autorregulación (Derecho reflexivo).
Organización institucional	Organización jerárquica, piramidal y formal (estructurada de arriba hacia abajo).	Organización horizontal estructurada en forma de red.
Actores fundamentales	Estado centralizado, como sujeto protagonista.	– Cooperación entre los múltiples niveles de gobierno (local, regional, transnacional, internacional). – Participación de múltiples agentes públicos y privados. – Descentralización y principio de subsidiariedad.
Proceso de creación del Derecho	– El Derecho es estático y estable, permanece "petrificado" hasta su derogación. – Regulación es dictar órdenes, mandatos y prohibiciones.	– El Derecho es un proceso abierto, dinámico, y en constante adaptación. – Gobernar es un proceso de aprendizaje y de innovación. – Los nuevos modelos están mejor posicionados para aceptar la incertidumbre y la diversidad, para ensayar y avanzar de forma repetitiva la búsqueda de soluciones eficaces. – El Derecho tiene por objeto promover prácticas que permitan la revisión y la mejora constantes.
Modos de acción	Canales formales de actuación. Actividad administrativa de policía.	Pluralidad de canales de actuación.

Serie Claves del Gobierno Local, 12
ISBN: 978-84-614-0970-9
Fundación Democracia y Gobierno Local

Modelo clásico de regulación		Nuevas formas de dirección y gobernanza
Función de los agentes privados	– El individuo es objeto de la regulación. – El individuo es un sujeto que puede o no cumplir la norma.	– El individuo participa activamente en la producción normativa. – Ciudadano activo.
Coactividad del Derecho	Derecho "duro" o imperativo, acompañado de técnicas coercitivas.	– Derecho indicativo o "blando". – Cooperación voluntaria.
Uso del conocimiento y de la información	La información que ofrece el ciudadano es selectiva por miedo a incurrir en responsabilidad.	La información es compartida y el flujo permanente.
Marco procedimental	El procedimiento tiene carácter defensivo y se centra en el resultado final. El control se produce *ex post*.	El procedimiento se centra en el proceso mismo. El control se produce *ex ante*.

Fuente: Orly Lobel, "The renew deal: the fall of regulation and the rise of governance in contemporary legal thought", 2004 *Minnesota Law Review Foundation* (89 *Minn. L. Rev.* 342), y elaboración propia.

2) No es tampoco representativa de la realidad, en segundo término, porque la legislación sobre Administración electrónica no ha repensado ni redefinido el concepto de Administración al que aspira. Se ha limitado a establecer nuevos canales de comunicación. No se ha planteado una nueva forma de trabajo, de colaboración interadministrativa. La "Administración electrónica" es, en la Ley 11/2007, como la "Administración eléctrica" del siglo XIX, la misma Administración que, simplemente, ha incorporado una herramienta de trabajo cuyo uso, en alguna medida, ha de disciplinar.

Para mejor comprender cuanto aquí se ha dicho, conviene insistir, en fin, en que la Ley 11/2007, sobre procedimiento administrativo electrónico, corre paralela a la Ley 30/1992 de procedimiento administrativo "en papel". La tecnología digital y la tecnología de la imprenta representan las dos caras de una misma medalla.

Dejando ahora al margen que una y otra tecnología permiten opciones distintas y que, por tanto, el mimetismo resultaría empobrecedor y falto de perspectiva, ninguna objeción grave depararía tal paralelismo, si no fuera por el hecho de que la Ley que sirve de modelo, la 30/1992, se ha quedado anclada en los procedimientos de primera generación, produciendo así un negativo "efecto docente" sobre el adveni-

Serie Claves del Gobierno Local, 12 Fundación Democracia y Gobierno Local
ISBN: 978-84-614-0970-9

miento del gobierno electrónico, en un doble sentido: no es sólo que no estén todos los que son, sino que el concepto en el que se funda el procedimiento resulta reduccionista. En efecto, el problema no se circunscribe a que la legislación tradicional no sea suficientemente representativa de la realidad porque se limite a regular, en esencia, un procedimiento tipo cuyo objeto es el dictado de actos singulares, las más de las veces de gravamen, sino también y sobre todo porque el concepto procesal en el que se basa no resulta útil para otras actuaciones de la Administración, más próximas a un sistema de intercambio de información (por ejemplo, en el caso de la Directiva de Servicios) que a una secuencia de actos de autoridad (para una resolución sancionadora, por ejemplo). La intensa y elaborada colaboración interadministrativa que esa Directiva demanda, por mantener el ejemplo, no se puede fundar en torno a un procedimiento basado en un esquema judicial, sino en un moderno sistema de intercambio de información, de colaboración público-privada, etc., esto es, en una idea de procedimiento y de gobernanza bien distante de la tradicional.

En síntesis, la legislación general de procedimiento (primero, en papel, y, ahora, en su versión electrónica) no ha asumido aún las profundas transformaciones de nuestro tiempo. Pero, ¿cuáles son esos cambios?

3. Las transformaciones del Derecho Administrativo contemporáneo. La disolución de tres fronteras tradicionales y su impacto sobre la institución del procedimiento

3.1. Tres nuevos territorios que ha de colonizar el Derecho Administrativo

Hay tiempos de cambio y cambios de era. Aun cuando la falta de perspectiva histórica nos impida confirmar lo segundo, estamos asistiendo a una profunda transformación del Estado y, sobre todo, de la Administración contemporánea.[8] De un modo muy simplificado, podríamos ejemplificar esas transformaciones con la imagen de la disolución de tres fronteras celosamente guardadas durante largo tiempo:

a) La primera es la caída del muro que divide el plano nacional y el supranacional. La Administración y el Derecho Administrativo ya no son sólo y exclusivamente "estado-céntricos". La acción exterior de las Administraciones nacionales ha crecido exponencialmente. A ello se añade la existencia, más allá

8. Sobre el tema, véanse las obras colectivas *Innovación y reforma en el Derecho Administrativo*, y *La transformación del procedimiento administrativo*, de 2006 y 2008, respectivamente, coordinadas por Javier Barnés, y publicadas en Editorial Derecho Global - Global Law Press, Sevilla (véase en http://www.globallawpress.org/catalogo.htm).

Serie Claves del Gobierno Local, 12
ISBN: 978-84-614-0970-9
Fundación Democracia y Gobierno Local

del Estado, de una variada gama de organismos reguladores, públicos, privados y mixtos, de naturaleza administrativa, con efectos multiplicadores para las políticas públicas nacionales. La Administración es interna o nacional, y externa o supranacional (comunitaria en nuestro caso) e internacional. Del Derecho Administrativo nacional al Derecho Administrativo global, tal es la primera extensión del territorio.

b) La permeabilidad entre las esferas pública y privada constituye un fenómeno de enormes consecuencias. La Administración y la sociedad no son ya dos esferas separadas que nunca se tocan; la Administración no define en solitario, en tantos sectores, lo que al interés general conviene: si un medicamento es apto para el consumo humano; cuál sea la mejor tecnología disponible; o el plan de estudios más adecuado. Hoy día la Administración y la sociedad tienden a actuar de consuno, como socios que se necesitan. La corregulación y la autorregulación no son sino dos manifestaciones más de las nuevas estrategias regulatorias en las que se implica activamente al sector privado.[9]

   La privatización, en este escenario, no representa sino una forma distinta de regulación; en modo alguno constituye una retirada del Estado. El Derecho Administrativo no es sólo Derecho público, sino también privado, en la medida en que ha de extender (inocular, transponer, infectar...) los valores públicos en la acción de los sujetos privados cuando llevan a cabo actividades que el legislador considera de interés general, y porque la Administración, a la postre, ha de garantizar un resultado, a saber: que las prestaciones del sector privado tengan las condiciones que la ley establece (universalidad de la prestación, calidad, precio razonable, por ejemplo). De un Estado prestador a un Estado garante del resultado. De un Derecho Administrativo público a un Derecho Administrativo también privado. Tal es el segundo espacio que se abre con la apertura de esta frontera.

c) Las rígidas fases en que se escalonaba el proceso regulatorio –primero, la creación del Derecho sustantivo a cargo del legislador, y, más tarde, la aplicación del mismo confiado a la Administración– parecen desdibujarse en numerosos sectores, como consecuencia de la incapacidad de la ley para anticiparse a la realidad y dirigir en consecuencia la acción administrativa. La Administración no encuentra en la ley la receta. Si la ley no puede definir cuáles sean las sustancias químicas peligrosas, el crecimiento sostenible en cada caso, los estándares técnicos que han de seguirse para la elaboración de un producto o la prestación de un servicio, o por dónde ha de crecer la ciudad, por ejemplo, habrá de idear, en compensación, mecanismos, foros y reglas para hallar la

9. Véase, por ejemplo, el Acuerdo interinstitucional del Parlamento, Consejo y Comisión: "Legislar mejor" [Diario Oficial C 321 de 31.12.2003], artículos 18-23.

Serie Claves del Gobierno Local, 12 Fundación Democracia y Gobierno Local
ISBN: 978-84-614-0970-9

solución correcta, en términos de eficacia, de legitimidad democrática y de control. Así surgen procedimientos cualitativamente distintos a los tradicionales, en materia de medio ambiente o en el ámbito del planeamiento, por ejemplo. A través de ellos, y en un proceso continuo, se establece el derecho, la regla o el criterio; se aplica y proyecta en la práctica; se vigilan y supervisan las consecuencias o efectos que genera; se modifica o revisa la regla en función del resultado deseado, como si se tratara no de una foto fija, sino de una imagen en movimiento. El proceso regulatorio se concibe como un ciclo constante. En suma, del Derecho Administrativo entendido como un arsenal de instrumentos para la aplicación de la ley, de mera ejecución de políticas públicas, a un Derecho Administrativo destinado a establecer el derecho a dirigir políticas públicas. Un Derecho Administrativo que ha de adaptarse a nuevas formas de gobierno (gobernanza colaborativa, en esencia), más flexibles, complejas, deliberativas, integradoras. Tal es el tercer espacio que ha de ocupar.

La quiebra de esas fronteras o divisorias abre, en efecto, nuevos territorios que son colonizados por nuevas formas de gobierno y regulación. El modo tradicional de gobierno se había construido sobre la impermeabilidad de esas fronteras (global-nacional; público-privado; creación-aplicación).[10]

3.2. La emergencia de nuevas estrategias regulatorias

La caída de esas tres fronteras significa, en otras palabras, la pérdida del monopolio del sistema de producción normativa, heredado del Estado liberal del siglo XIX, y de acuerdo con el cual el derecho principal emana de un único centro, el curso del proceso regulatorio va de arriba hacia abajo, y la Administración destina sus esfuerzos a aplicar o ejecutar lo establecido, haciendo uso de técnicas coercitivas.

Ese sistema se asienta en la creencia de que la ley formal lo puede contemplar todo. A partir de esa premisa, se construye el edificio:

- El Estado es el único "productor" de normas y la regulación tiene, en consecuencia, carácter estado-céntrico.
- La Administración se estructura jerárquicamente y actúa de modo imperativo para llevar a su debido efecto lo establecido en la norma.
- Las leyes se resuelven en órdenes o mandatos positivos y en prohibiciones.
- La regulación se articula en torno a dos fases netamente diferenciadas: la creación de la norma y su aplicación. Se fundamenta, por tanto, en el binomio

10. Para un estudio más profundo, me remito a la literatura recogida en la nota 9.

Serie Claves del Gobierno Local, 12
ISBN: 978-84-614-0970-9
Fundación Democracia y Gobierno Local

"programación-ejecución". La primera, reservada al Parlamento, y la segunda, a la Administración. La discrecionalidad –en virtud de la cual el legislador defiere a la Administración la respuesta o la decisión– tiende a concebirse en el plano teórico como algo excepcional, como algo a reducir y "combatir".

Si, en efecto, el Derecho Administrativo deviene global, interactúa con el sector privado y se ha de ocupar de la dirección de las nuevas políticas públicas a través de procesos regulatorios mucho más complejos, será necesario organizar las cosas de otro modo. Esa necesidad da lugar a nuevos modelos o modos de dirección, regulación y gobernanza (por ejemplo, como la que representa la autorregulación en sus más variadas especies). Y ahí el procedimiento tiene un protagonismo especial. De entrada ha de salir de su molde procesal para desempeñar nuevas y más altas funciones: la elaboración de normas, públicas o privadas con relevancia pública, vinculantes o no; la dirección, guía o asistencia en las nuevas políticas públicas en las que la ley no ha establecido la solución material, sino que defiere su hallazgo al procedimiento.

El Derecho Administrativo representa un formidable instrumento de transformación económica y social (ha contribuido como ninguna otra rama del Derecho a la creación de clase media, el mejor invento del siglo XX, aun cuando esté lejos de ser un bien universal) y sirve de transformador del Derecho Constitucional para hacerlo realidad en cada tiempo y lugar. La regulación de los mercados, la redistribución de la riqueza, la generación de clase media, o la universalización del acceso de todos a los bienes de la cultura y a las actividades de interés general o de servicio público (educación, sanidad, telecomunicaciones, energía, transporte, etc.), son algunas de las misiones que ha tenido encomendadas. Es una rama fundamental del Derecho que sirve para transformar o transponer las grandes opciones y deseos de una sociedad a la realidad.

El procedimiento administrativo constituye el cauce natural a través del cual la Administración adopta sus decisiones, cualquiera que sea la naturaleza o alcance de éstas: resoluciones singulares, favorables o de gravamen; contratos y convenios; normas reglamentarias de todo tipo y naturaleza, incluido el planeamiento territorial y urbanístico; instrumentos de Derecho indicativo o no vinculante (recomendaciones, guías, interpretaciones, etc.).

Pero el procedimiento no es sólo un proceso decisorio. Constituye, además, un sistema para la obtención de datos, el tratamiento de la información, la adquisición de conocimiento, con independencia de que esas operaciones no desemboquen en decisión alguna (por ejemplo, procedimientos de control de subvenciones; de elaboración de la cartografía medioambiental; de intercambio de información entre

Serie Claves del Gobierno Local, 12 Fundación Democracia y Gobierno Local
ISBN: 978-84-614-0970-9

Administraciones; etc.). A eso se añade que, en la macroeconomía del sistema, el procedimiento cumple una doble misión de alcance estratégico respecto de la Administración como ninguna otra técnica en el Derecho Administrativo: una función negativa o de control, de un lado, y una función positiva o de dirección, de otro. La primera vertiente pone el acento en el control de la discrecionalidad, y la prevención de abusos. La segunda, en la dirección eficaz de la Administración, para la adopción de medidas efectivas, en la búsqueda de la mejor decisión posible (por ejemplo, con la ayuda de evaluaciones de impacto regulatorio o de evaluación estratégica ambiental).

4. Las tres generaciones de procedimiento. Una respuesta a la evolución del Derecho Administrativo

Si el procedimiento es la "forma de hacer realidad el Derecho Administrativo", parece evidente que habrá de evolucionar y adaptarse a esos cambios y transformaciones. La caída de las tres fronteras antes descritas determina el nacimiento de una tercera generación de procedimientos.

4.1. Primera generación: actos y decisiones singulares dictados por una Administración jerárquica

La primera generación de procedimientos administrativos tiene por objeto el dictado de actos y decisiones singulares de todo tipo (autorizaciones, permisos, subvenciones, sanciones, resolución de recursos, etc.). Constituye un proceso decisorio que se inspira abiertamente en el modelo judicial y, como él, parte de la premisa de que la ley material ha resuelto la cuestión planteada (si procede o no otorgar la subvención, denegar la autorización o imponer la sanción). El procedimiento es, pues, un mecanismo o herramienta que coadyuva a la correcta aplicación de la ley. Es, en otras palabras, el procedimiento tipo de la Administración, que actúa jerárquicamente e investida con técnicas coercitivas.

Esta primera generación de procedimientos resulta particularmente idónea cuando se trata de resolver cuestiones que afectan directamente a los derechos e intereses de los ciudadanos. Por otra parte, cuando se habla de procedimiento administrativo se piensa habitualmente en esta generación, hasta el punto de que parece haberse reservado a su favor el término. La Administración ya utilizaba estos procedimientos en el Estado contemporáneo antes de la invención de la electricidad, y las primeras leyes datan del siglo XIX.

Serie Claves del Gobierno Local, 12
ISBN: 978-84-614-0970-9
Fundación Democracia y Gobierno Local

4.2. Segunda generación: normas administrativas aprobadas por Administración jerárquica

La segunda generación de procedimientos surge con fuerza a partir de la segunda mitad del siglo XX, antes de la invención de Internet, y tiene por objeto la aprobación de normas administrativas infralegales (reglamentos ejecutivos o independientes; planes territoriales o urbanísticos; circulares de organismos reguladores o agencias independientes; ordenanzas locales; etc.). Teóricamente, el procedimiento reglamentario se inspira en el proceso legislativo. Ahora bien, como son pocas las reglas que lo disciplinan, en realidad este procedimiento, de nuevo, se basa en buena medida en el proceso judicial (por ejemplo, el artículo 24 de la Ley 50/1997, del Gobierno). Se trata, en todo caso, de un proceso decisorio.

Con alguna notable excepción (como en el caso de la Ley de procedimiento administrativo norteamericana, de 1946), la producción normativa que contemplan las leyes de procedimiento se resuelve en un proceso regulatorio que tiene lugar, de arriba hacia abajo, en manos de una Administración jerárquica e imperativa, y con una participación ciudadana que tiene lugar en una fase tardía, cuando la norma está ya por completo prefigurada. Se trata, en la mayor parte de los casos, de procedimientos un tanto rudimentarios (apenas se establecen normas de procedimiento, como sucede actualmente con el artículo 24 de la Ley 50/1997, del Gobierno). Esta segunda generación de procedimientos ha estado particularmente desatendida por la legislación durante largo tiempo, lo cual no deja de ser paradójico si se tiene en cuenta que la actividad reglamentaria es la más trascendente de la que se ha ocupado la Administración contemporánea desde la segunda posguerra, tanto por el número de normas aprobadas en relación con las leyes, como, sobre todo, en términos cualitativos (carácter reglamentario posee una inmensa mayoría de normas que nos afectan a nuestra vida cotidiana). De ordinario, además, la legislación se ha centrado en la aprobación de reglamentos ejecutivos, sin consideración a otras muchas clases de normas administrativas.

Esa parca regulación ha dejado fuera de su consideración, tradicionalmente, la elaboración de normas no vinculantes (Derecho indicativo, blando o *soft law*); la producción normativa que emana de la autorregulación privada; o las normas, vinculantes o no, construidas más allá del Estado.

Esa tendencia comienza a ser corregida a impulsos, entre otros factores, a consecuencia de las múltiples iniciativas tendentes a regular mejor.

Serie Claves del Gobierno Local, 12 Fundación Democracia y Gobierno Local
ISBN: 978-84-614-0970-9

4.3. Tercera generación: actos, normas y políticas públicas elaborados por medio de las nuevas formas de gobernanza colaborativa

La desaparición o porosidad de esas fronteras determina inexorablemente un modo de ser distinto del actuar administrativo. Las principales políticas públicas –desde la regulación de los mercados financieros, pasando por la seguridad alimentaria, hasta el medio ambiente– se han de elaborar de un modo bien diferente al tradicional. Ninguna Administración es ya autárquica, sino cada vez más dependiente de otras Administraciones y del sector privado. La palabra mágica es "colaboración". Pero la interdependencia no se da sólo entre los actores o sujetos públicos y privados en liza, sino también entre la fase de normación y la de aplicación, que pasan así a formar parte de un proceso continuo, en constante revisión y actualización. La Administración (los bancos centrales, la Agencia Europea del Medicamento, o la Administración medioambientalmente responsable) adquiere, en consecuencia, una mayor responsabilidad, puesto que su papel se aleja aún más de la mera ejecución de una previa ley material que la programe.

Los procedimientos administrativos cualitativamente distintos que se dan aquí cita se hallan al servicio de una Administración que coopera y trabaja en común. Su objetivo prioritario no reside en el control de la discrecionalidad, en sentido defensivo y *ex post*, sino en la guía y dirección en positivo y *ex ante* de la Administración. El procedimiento en sí mismo es, pues, de suma importancia.

La clave o la seña de identidad de estos procedimientos de tercera generación se localiza en un dato, a nuestro juicio, decisivo: su ubicación en el entorno de una Administración "colaborativa", o que coopera, que no se basta a sí misma ni apela a la decisión unilateral. El modo de gobierno o gobernanza en el que se sustentan, en otras palabras, no se inspira en el modelo judicial.

Las reglas de procedimiento tienen mucho que decir en la elaboración y desarrollo de estas nuevas políticas públicas. Al procedimiento preocupa satisfacer muchas de las necesidades que aquéllas demandan: desde la simplificación del procedimiento, pasando por el constante intercambio de información entre Administraciones a todos los niveles de gobierno, la evaluación de las distintas opciones o alternativas, análisis de impacto regulatorio o de coste-beneficio, hasta la supervisión de las decisiones adoptadas y su modificación o revisión cuando se detecte la desviación de los objetivos propuestos, o la aprobación de programas y planes nunca definitivos.

Los procedimientos de tercera generación comprenden procesos decisorios (decisiones singulares, normas infralegales) y no decisorios (análisis, obtención de información, etc.).

Serie Claves del Gobierno Local, 12
ISBN: 978-84-614-0970-9
Fundación Democracia y Gobierno Local

Entre los primeros, se pueden citar los procedimientos simplificados de la Directiva de Servicios, de 2006, en la medida en que esta norma aboga por la mera comunicación de la actividad proyectada, lo que supone, primero, una transferencia al ciudadano de la responsabilidad de procurar la observancia de la legalidad, con los costes que ello implica, y, en segundo lugar, una colaboración interadministrativa en el espacio europeo, sumamente sofisticada (simplificación de procedimiento significa de ordinario un trabajo más elaborado y refinado por parte de la Administración). Entre los procesos decisorios de tercera generación podrían incluirse, esta vez en concepto de norma infralegal, los que tienen por objeto la elaboración de Derecho indicativo, en forma participada y en colaboración con el sector privado.

Son numerosas, y con frecuencia más relevantes, las reglas, criterios o principios de procedimiento que, sin desembocar directamente en la toma de decisiones, tienen por objeto satisfacer las múltiples necesidades de las nuevas formas de trabajo y elaboración de las políticas públicas: obtención e intercambio de información, consultas sobre las prioridades de una determinada política, colaboración entre organismos reguladores, evaluación periódica de las opciones políticas, análisis de los efectos, etc.

Éstas son las cuestiones a las que ha de hacer frente el gobierno electrónico.

La opción política que se ha hecho, señaladamente desde la Unión Europea, en pro de la gobernanza colaborativa para llevar a efecto tantas políticas públicas, desemboca a su vez en procedimientos de tercera generación, capaces de articular las nuevas necesidades que esos modelos demandan.

Las nuevas tecnologías de la información y del conocimiento, hecha ya esa opción, han de responder a sus requerimientos, potenciando el nuevo concepto de Administración cooperativa.

Serie Claves del Gobierno Local, 12 Fundación Democracia y Gobierno Local
ISBN: 978-84-614-0970-9

Cuadro 4. Características generales de las tres generaciones de procedimientos

1.ª GENERACIÓN DE PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS **Legislación tradicional de procedimiento administrativo**	**2.ª GENERACIÓN DE PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS** **Legislación tradicional de elaboración de disposiciones reglamentarias**	**3.ª GENERACIÓN DE PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS** **Normativa sectorial (por ejemplo, USA, UE):** **Medio ambiente** **Política social** **Autorregulación** **.....** **Gobernanza internacional** **Colaboración público-privada**
MODELO JUDICIAL	MODELO LEGISLATIVO	MODELO ADMINISTRATIVO
(actos administrativos puramente aplicativos)	(reglamentos ejecutivos tradicionales)	(nuevas formas de regulación y gobernanza)
El procedimiento es una secuencia de actos de autoridad orientada al dictado de una resolución singular.	El procedimiento tiene por objeto elaborar una norma infralegal.	El procedimiento acompaña el ciclo completo de la política pública: el procedimiento se extiende a la formulación de las políticas públicas y sus prioridades, al desarrollo y diseño, y a su aplicación efectiva.
Rígida separación entre la creación del Derecho y la aplicación al caso.		Mayor integración entre las distintas fases del proceso legal: normación, desarrollo, aplicación, ejecución forzosa, resolución de conflictos.
Procedimiento como control de la discrecionalidad administrativa.		Procedimiento como dirección de la discrecionalidad administrativa.

Serie Claves del Gobierno Local, 12
ISBN: 978-84-614-0970-9
Fundación Democracia y Gobierno Local

Procedimiento decisorio (actos administrativos).	Procedimiento decisorio (normas reglamentarias).	– Procedimiento decisorio. – Procedimiento no decisorio: cubre actuaciones que no están orientadas a una situación concreta (procedimientos de control; de intercambio de información; etc.).
APLICACIÓN DE LA LEY MATERIAL	DESARROLLO NORMATIVO	CREACIÓN Y APLICACIÓN DEL DERECHO
Instrumento para la correcta aplicación del derecho material (acto administrativo singular).	Instrumento para dictar una norma de desarrollo (reglamento ejecutivo) o para la aprobación de un plan territorial o urbanístico.	Instrumento para hallar la mejor solución posible no predeterminada por la ley material. (Disolución de las fases "creación del derecho - aplicación").
El procedimiento no se preocupa de la aplicación, más allá de la ejecución forzosa.	La aplicación de la norma queda fuera del procedimiento, más allá de las situaciones conflictivas.	La aplicación forma parte esencial del procedimiento y acompaña toda la vida de la resolución, incluye el control y la supervisión.
Obtención de la información: principio de instrucción de oficio.	Obtención de la información: información pública.	Obtención de la información: cooperación público-privada; cooperación interadministrativa.

Fuente: elaboración propia.

Serie Claves del Gobierno Local, 12 Fundación Democracia y Gobierno Local
ISBN: 978-84-614-0970-9

El procedimiento administrativo electrónico[1]

Alberto Palomar Olmeda
Magistrado. Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 23 de Madrid

SUMARIO. 1. La transformación de las pautas de actuación de las Administraciones Públicas y la introducción de técnicas electrónicas. 2. Sistematización de las formas de utilización de la informática en el ámbito procedimental: un intento de delimitación sobre la base del procedimiento administrativo común. 3. La transformación como consecuencia de la publicación de la LAE. 4. Criterios para la implantación de la gestión electrónica de procedimientos. 4.1. Directrices de ordenación. 4.2. La regulación de la cuestión en la LAE. **5. Un elemento central: la aprobación de la aplicación. Su regulación en el artículo 39 de la LAE. 6. Algunos elementos centrales de la constatación de la actuación procedimental electrónica.** 6.1. La transformación de elementos esenciales del procedimiento administrativo. 6.2. Un intento de reconfiguración general. **7. La revisión jurisdiccional de los actos dictados utilizando procedimientos electrónicos**

1. La transformación de las pautas de actuación de las Administraciones Públicas y la introducción de técnicas electrónicas

Prescindiendo de otros antecedentes y consideraciones muy parciales, podemos indicar que la publicación de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (en adelante LRJPAC) supuso el primer impulso real a la transformación de las pautas de actuación de las Administraciones Públicas, que se ha visto sistematizada y confirmada con la publicación de la Ley 11/2007, de 22 de junio (RCL 007\1222) de acceso electrónico de los ciudadanos a los Servicios Públicos (en adelante, LAE).[2] A partir de esta afirmación los análisis deben centrarse en un escenario –más o menos próximo– en el que se ejecute aquella norma y, en consecuencia, en una Administración

1. El presente texto se corresponde con la conferencia que, con el mismo título, impartí en el Curso sobre "Administración electrónica en los Gobiernos y Administraciones locales", organizado en Huesca el día 17 de junio de 2009.

2. Gómez Puente, J.: La Administración electrónica. Actas del I Congreso de la Asociación Española de Profesores de Derecho Administrativo. Navarra 2007; Guillén Caramés, J.: "La Administración electrónica", en *Principios de Derecho de Internet*, Dir. García Mexía, Valencia, 2002.

Serie Claves del Gobierno Local, 12
ISBN: 978-84-614-0970-9
Fundación Democracia y Gobierno Local

que actúa conforme a unas pautas diferentes de base, esencialmente, tecnológica.[3] Los tiempos en los que se ejecute este cambio y su propia gradualidad trascienden del objetivo del presente trabajo, aunque, eso sí, condicionan un principio central de la migración: el reconocimiento y la viabilidad real de la actuación ante la Administración por vía electrónica y por la que no lo es.[4]

Este cambio de formas de actuación no tiene sin duda un reflejo meramente interno, sino que se proyecta, claramente, sobre el conjunto del sistema administrativo y, dentro del mismo, en la actividad jurisdiccional, aunque es evidente que los debates sobre esta cuestión aún no han penetrado suficientemente en nuestro país.

2. Sistematización de las formas de utilización de la informática en el ámbito procedimental: un intento de delimitación sobre la base del procedimiento administrativo común[5]

Es evidente que la Administración del futuro debe ser, sin duda, una Administración capaz de asumir las técnicas y pautas de trabajo que la sociedad en su conjunto utiliza en los procesos de almacenamiento y uso de la información, tanto en los aspectos relacionales como decisionales de su gestión, y, en suma, en la gestión realizada por aquélla.[6] La LRJPAC contiene algunas referencias puntuales junto con determinaciones de carácter genérico en normas sectoriales, que se han ido realizando de forma más o menos solapada con la regulación general.[7]

Centrándonos en este momento en la exégesis de la LRJPAC, podemos centrar dicho análisis en el artículo 45 de la LRJPAC,[8] principal clave de lo que hemos deno-

3. Barnés Vázquez, J.: "Una reflexión introductoria sobre el Derecho Administrativo y la Administración Pública en la Sociedad de la Información y del conocimiento". Administración de Andalucía. *Revista Andaluza de Administración Pública*, núm. 40, Sevilla, 2000.

4. Ochoa Monzó, J. y Martínez Gutiérrez, J.: "La permeabilidad de la actividad administrativa al uso de las tecnologías de la información y la comunicación: hacia la Administración electrónica y el procedimiento administrativo electrónico", en *La Administración electrónica en España: experiencias y perspectivas de futuro*, Dir. Fabra Valls, M. y Blasco Díaz, J. L., Castellón, 2007.

5. Pérez Gálvez, J. F.: "Incidencia de las nuevas tecnologías en el procedimiento administrativo español", en Alenza García, J. F. y Razquin Lizarraga, J. M. (Dir.): *Organización y procedimientos administrativos: Libro Homenaje al Profesor Francisco González Navarro*, Aranzadi, Navarra, 2007.

6. Con carácter general, Bauza Martorell, F. J.: *Procedimiento administrativo electrónico*, Comares, Granada, 2002.

7. Agirreazkuenaga, I. y Chinchilla, C.: "El uso de medios electrónicos informáticos y telemáticos en el ámbito de las Administraciones Públicas", *Revista Española de Derecho Administrativo*, núm. 109, enero-marzo, Madrid, 2001.

8. Alcolea, J. M.: "La incorporación de las técnicas electrónicas, informáticas y telemáticas a la actividad de la Administración del Estado. Especial referencia a la Ley 30/1992 y a los Reales

Serie Claves del Gobierno Local, 12
ISBN: 978-84-614-0970-9
Fundación Democracia y Gobierno Local

minado determinaciones genéricas. Su regulación nos permite diferenciar los siguientes apartados.

A) Determinaciones programáticas

El párrafo primero del artículo 45 LRJPAC, recuperó tímidamente la función de la Ley como elemento de programación de la actuación administrativa, cuando indica que: "las Administraciones Públicas impulsarán el empleo y aplicación de las técnicas y medios electrónicos, informáticos y telemáticos para el desarrollo de su actividad y el ejercicio de sus competencias, con las limitaciones que a la utilización de estos medios establecen la Constitución y las Leyes."

Este apartado nos permite efectuar algunos desgloses de índole diversa. Así, por un lado, podemos indicar que el precepto contiene una clara referencia a la necesidad de impulsar el establecimiento y desarrollo de una política de gestión apoyada o concebida sobre bases informáticas o tecnológicas, en general. El problema evidente que se plantea en este apartado es el de la utilización de tecnologías como una auténtica política horizontal, estructurada, al menos desde el plano conceptual, en órganos horizontales (al modo del Real Decreto 2291/1983, de 28 de julio, sobre órganos de elaboración y desarrollo de la política informática del Gobierno, que crea el Consejo Superior de Informática), o su configuración ligada a la gestión individualizada y por tanto autónoma en su definición. Por más que tendencialmente este último modelo haya primado realmente en los últimos tiempos, es necesario indicar que, en momentos de aguda crisis económica, resulta imprescindible efectuar determinaciones en el ámbito de la planificación global y no sectorial, de forma que los recursos escasos puedan optimizarse en aquellos sectores estratégicos o de mayor repercusión social. Esta norma aporta como novedad la creación del Sistema Informático Nacional, cuya esencia y funciones sólo pueden entenderse por referencia concertada con el propio órgano creado en la misma.

En todo caso la formulación indicada es sólo una formulación de principios, que trata de incorporar a las Administraciones Públicas de nuestros días al mundo de las nuevas tecnologías en la gestión.[9] Fuera de este terreno lo que sí parece importante

---

Decretos 263/1996 y 772/1999", *Derecho de Internet. Contratación electrónica y firma digital*, Aranzadi, Elcano, 2000.

9. Esa prescripción es, sin duda, un avance y una referencia que en su concepción estructural no puede considerarse una novedad en nuestro Ordenamiento Jurídico, ya que aunque contuviera una determinación más rudimentaria debe recordarse el artículo 30 de la Ley de Procedimiento Administrativo de 1958, cuando indicaba que: "se racionalizarán los trabajos burocráticos y se efectuarán por medio de máquinas adecuadas, con vista a implantar una progresiva mecanización y automatismo en las oficinas públicas, siempre que el volumen del trabajo haga económico el empleo de estos procedimientos", referencia que se compaginaba en la antigua

Serie Claves del Gobierno Local, 12
ISBN: 978-84-614-0970-9
Fundación Democracia y Gobierno Local

es señalar que este párrafo alude a los dos posibles ámbitos de actuación e incorporación de las nuevas tecnologías en el ámbito de las Administraciones Públicas, que abarca "su actividad" y "sus competencias", de donde se deduce que no hay exclusiones apriorísticas. El conjunto de la actividad administrativa (se desarrolle como simple función de información y comunicación o en el marco de un procedimiento administrativo), debe ser objeto de mecanización, aunque, obviamente, las reglas y los límites de cada uno sean diferentes, porque diferente es, también, su propia problemática.

Precisamente esta referencia a los límites, a la que ya nos hemos referido de forma más extensa en el apartado anterior, constituye, a nuestro juicio, el último elemento referencial de la regulación contenida en el artículo 45 de la LRJPAC, que concluye afirmando que la utilización de los medios técnicos tendrá las "limitaciones que a la utilización de estos medios establecen la Constitución y las Leyes". Prescripción reiterativa y en gran parte innecesaria, ya que su omisión hubiese tenido las mismas consecuencias prácticas tanto en la aplicación de las determinaciones constitucionales que, por razones obvias, no son disponibles desde la ley, como, en general, en la aplicación de las leyes que, en desarrollo de la misma, se han dictado para la regulación genérica de aquella prescripción, y que tampoco podrían excepcionarse para uno más de los destinatarios posibles de las mismas, como a estos efectos es la Administración Pública.

B) La informática y las nuevas tecnologías como elementos relacionales

Un segundo elemento de utilidad en el análisis del proceso de introducción de tecnologías en el funcionamiento de la Administración, podemos encontrarlo en la mejora de servicios de las Administraciones frente a los ciudadanos, esto es, lo que hemos denominado los elementos de la informática y la electrónica vinculados a la mejora de calidad en los aspectos relacionales.[10] A esta cuestión se refiere el párrafo segundo del artículo 45 de la LRJPAC, que, textualmente, establece: "Cuando sea compatible con los medios técnicos de que dispongan las Administraciones Públicas, los ciudadanos podrán relacionarse con ellas para ejercer sus derechos a través de

---

Ley con la contenida en el artículo 38, que contenía la posibilidad de simplificación de los procedimientos y la utilización de medios mecánicos de reproducción en aquellos que fuesen sustancialmente idénticos.

10. Álamo González, N.: "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*, núm. 133, enero-marzo, Madrid, 2007.

Sánchez Rodríguez, F.: "Las nuevas tecnologías de la información y la comunicación en la Administración Pública como paradigmas de un servicio público eficaz y eficiente prestado a los ciudadanos", en Punzón Moraleda, J.: *Administraciones Públicas y nueva tecnologías*, Valladolid, 2005.

Serie Claves del Gobierno Local, 12 Fundación Democracia y Gobierno Local
ISBN: 978-84-614-0970-9

técnicas y medios electrónicos, informáticos y telemáticos con respeto de las garantías y requisitos previstos en cada procedimiento."[11]

La utilización a la que nos venimos refiriendo plantea algunos problemas, de índole general, que pasamos a analizar. En primer término, podemos referirnos al ámbito objetivo de esa relación fundada en elementos tecnológicos. El precepto transcrito se limitaba a señalar como referencias dos que pueden servir de pautas interpretativas. Así, por un lado, se refería a la posibilidad de utilizarla por los ciudadanos para el ejercicio de sus derechos y, por otro, remitía la determinación de las garantías y los requisitos a la normativa reguladora de cada procedimiento.

Es evidente, por tanto, que la previsión contenida en el párrafo transcrito se inserta en el marco de la actividad formalizada y no el marco común de facilitación de la comunicabilidad con efectos esencialmente informativos (actividad no formalizada). De hecho, uno de los primeros ejemplos de desarrollo normativo de lo que acaba de indicarse fue la Orden del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, de 3 de abril de 1995, sobre uso de medios electrónicos, informáticos y telemáticos en relación con la inscripción de empresas, afiliación, altas y bajas de trabajadores, cotización y recaudación en el ámbito de la Seguridad Social, que establece, en su artículo 1.º, que la utilización de los citados medios se realiza en el curso de verdaderos procedimientos administrativos, hasta el punto –dudosamente necesario– de tener que precisar en el artículo 2.º que: "los actos administrativos realizados por la Tesorería General de la Seguridad Social que se deriven de la citada transmisión de datos, tendrán plena validez y eficacia, generando los derechos y obligaciones establecidos por la normativa en relación con dichos actos".[12] Esta prescripción estaba en plena sintonía con lo que establece la propia LRJPAC, pero no habilita –como en algún momento se pensó– los procedimientos administrativos en concreto, y exime de las aprobaciones de las aplicaciones en cada uno de ellos.

No obstante, lo que es evidente es que la versión a la que se refiere este apartado es, insistimos, una informática relacional y no decisional. De lo que se trata,

---

11. Específicamente y como se verá, posteriormente, se entiende efectuada, en la remisión al Real Decreto 209/2003, de 21 de febrero, sobre registros y notificaciones telemáticas.

12. En desarrollo de la misma se publica la Resolución de 23 mayo 1995, de la Dirección General de la Tesorería General de la Seguridad Social

[BOE 7 junio 1995, núm. 135/1995 (RCL 1995\1706)]. Este esquema, en lo que al programa RED se refiere, fue completado por la Resolución de 8 abril 2003, del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales [BOE 28 abril 2003, núm. 101/2003, p. 16417 (RCL 2003\1147)], sobre la implantación del estándar de comunicaciones basado en el protocolo IP, conocido como Internet, como única plataforma de comunicación entre la Tesorería General de la Seguridad Social y los autorizados al sistema de remisión electrónica de datos (RED).

Serie Claves del Gobierno Local, 12
ISBN: 978-84-614-0970-9
Fundación Democracia y Gobierno Local

realmente, es de facilitar la comunicación entre la Administración y los ciudadanos. Es, por así decirlo, una labor externa que tendrá en la constancia de la producción de las notificaciones el punto central de eficacia administrativa.

Ahora bien, este carácter que puede aparecer inicialmente como restrictivo, presenta la ventaja esencial de ser admisible en todo tipo de procedimientos, esto es, sin tener en cuenta, como inmediatamente veremos, la naturaleza y el contenido de la potestad administrativa que se sirve por medio del citado procedimiento; o lo que es igual, sin analizar si estamos ante una decisión final discrecional o reglada, que es precisamente la condición para poder utilizar, al menos en su integridad, los denominados sistemas expertos.

Recapitulando este apartado, es necesario indicar que las condiciones de accesibilidad relacional para que puedan ser utilizados en procedimientos administrativos son dos esencialmente: una, de carácter posibilista y esencial, como es la compatibilidad de medios técnicos, cuestión que forma parte de la necesidad de reconquistar una política integrada de recursos y adquisiciones informáticas, que impida la existencia de sistemas materialmente cerrados (expresión que se utiliza aquí en un sentido vulgar y no puramente informático) e incompatibles con los que generalmente se utilizan en el mercado; y otra, la referencia a la posible existencia de garantías para la conexión y comunicación que se defieren a las reglas específicas de cada procedimiento.

Este sistema de garantías debe referirse no sólo a la veracidad e inalterabilidad de lo transmitido, sino a otras cuestiones que son absolutamente indispensables para compaginar esta determinación con el procedimiento administrativo convencional, esto es, la identidad del transmitente, el momento en el que lo hace, y la acreditación de la autenticidad de la voluntad del transmitente indicada o representada por claves, números identificativos o cualquier otro medio técnico que permita cumplir la finalidad deseada.

En síntesis nos referimos a la necesidad de dejar constancia del cumplimiento de los requisitos previstos en el artículo 70 de la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, incluida la determinación del domicilio o terminal –en este caso– en el que se desea recibir las comunicaciones.

Para conseguir esta constancia se dictó el Real Decreto 209/2003, de 21 de febrero, sobre registros y notificaciones telemáticas. Esta regulación tenía un doble fundamento legal. Por un lado, la Ley 24/2001, de 27 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden social, que añade un nuevo apartado 3 al ar-

Serie Claves del Gobierno Local, 12 Fundación Democracia y Gobierno Local
ISBN: 978-84-614-0970-9

tículo 59 de la LRJPAC, en el que se habilita la notificación por este medio.[13] Esta regulación ha sido derogada y sustituida con la publicación de la LAE, pero constituye un antecedente digno de mención.

Por otro lado, el propio Real Decreto 209/2003, de 21 de febrero, que establecía una regulación autóctona sobre la base de establecer una modificación del Real Decreto 263/1996, de 16 de febrero, por el que se regula la utilización de técnicas electrónicas, informáticas y telemáticas por la Administración General del Estado, y que consiste en la incorporación de un nuevo Capítulo IV referido, específicamente, a las notificaciones telemáticas, un Capítulo V dedicado a los certificados telemáticos y transmisiones de datos y un Capítulo VI dedicado a los registros telemáticos.[14]

C) Las nuevas tecnologías en los procesos de gestión

De todas las cuestiones aquí analizadas, es ésta, sin duda, la de mayor alcance e importancia. La LRJPAC admite sin rodeos la existencia de "procedimientos que se tramiten y terminen en soporte informático" (artículo 45.3). Lo que plantea un claro problema de interpretación sobre el tenor de la expresión utilizada y su alcance y, en concreto, la inclusión o no de sistemas expertos en la gestión pública de carácter procedimental. Se podría pensar que, cuando se hace referencia en el artículo 45.3 de la LRJPAC a la existencia de procedimientos que "se tramiten y terminen en soporte informático", no se está refiriendo estrictamente a sistemas expertos, esto es, aquéllos que son capaces de resolver, sin la intervención decisiva del hombre, los procesos que se les someten.

Recordemos, a estos efectos, que un sistema experto es un sistema que simula el conocimiento en un campo de actividad determinado, y generalmente son sistemas de ayuda a la decisión: sistemas que generan una respuesta ante unas condiciones de entrada y son capaces de explicar la respuesta.

---

13. El tenor literal de dicho precepto es el siguiente: "... para que la notificación se practique utilizando medios telemáticos se requerirá que el interesado haya señalado dicho medio como preferente o consentido expresamente su utilización, identificando además la dirección electrónica correspondiente, que deberá cumplir los requisitos reglamentariamente establecidos. En estos casos, la notificación se entenderá practicada a todos los efectos legales en el momento en el que se produzca el acceso a su contenido en la dirección electrónica. Cuando, existiendo constancia de la recepción de la notificación en la dirección electrónica, transcurrieran diez días naturales sin que se acceda a su contenido, se entenderá que la notificación ha sido rechazada a los efectos previstos en el siguiente apartado, salvo que de oficio o a instancia del destinatario se compruebe la imposibilidad técnica o material de acceso...".

14. Gamero Casado, E.: *Notificaciones telemáticas*, Bosch, Barcelona, 2005; "La notificación por correo electrónico tras la Ley 24/2001, de 27 de diciembre", *Revista Española de Derecho Administrativo*, núm. 116, Madrid, 2002.

Serie Claves del Gobierno Local, 12
ISBN: 978-84-614-0970-9
Fundación Democracia y Gobierno Local

La informatización de procesos de gestión por lo general no se basa en el concepto de sistema experto (aunque algunos sistemas de gestión pueden tener uno embebido, por ejemplo como herramienta de ayuda a la decisión de alguna persona que interviene en el proceso), y en ocasiones pueden diseñarse sistemas expertos que toman el control completo de un proceso que implica una decisión complicada (por ejemplo un sistema automático de concesión de créditos sin intervención humana). Estos sistemas pueden revestir, a su vez, mayor o menor complejidad, bien por la íntegra sustitución o bien, conformándose de una forma más rudimentaria, en el nivel de servicio transaccional en línea (como podría ser por ejemplo el pago de un impuesto por Internet).

De esta forma podemos indicar que existen dos posibles interpretaciones en la referencia textual del artículo 45.3 de la LRJPAC. Una, que se identifica con la habilitación de auténticos sistemas expertos[15] –en el sentido de la definición propuesta–, y otra, que sólo haría referencia a que se utilicen herramientas informáticas en el procedimiento, aunque la herramienta sea un mero soporte para el funcionario que tramita el procedimiento (por ejemplo, un sistema de gestión documental que lleve el procedimiento).

Es lo cierto que la clave de la interpretación no puede ser únicamente la histórica. La voluntad del legislador no puede ser interpretada de una forma estricta ni restrictiva, y según esto nada impide que, cuando se pueda –desde una perspectiva técnica–, se utilicen estos sistemas.

Fuera ya del terreno de la disquisición interpretativa, es lo cierto que el apartado trascrito de la LRJPAC se limita (además de reconocer su propia existencia) a indicar que se "garantizará la identificación y el ejercicio de la competencia por el órgano que la ejerce".

Antes de hacer otras consideraciones más apegadas al terreno concreto de la regulación, con carácter previo debemos efectuar una acotación previa al carácter y condición de los procedimientos en los que es posible utilizar, en su totalidad, un sistema informático que resuelva los mismos.

A nuestro juicio, los denominados sistemas expertos pueden sustituir rápida y eficazmente a la voluntad humana en el ámbito de las decisiones administrativas de

15. La ventaja de los sistemas expertos sobre todo a los efectos de lo que aquí se analiza frente al resto de técnicas TIC, es que a muchos de ellos se les puede interrogar sobre el propio proceso de la decisión, de forma que la "voluntad" puede ser explicada. Este aspecto del uso de sistemas expertos en la conformación de la voluntad administrativa es tan interesante que casi merece la pena dedicar un capítulo entero a su análisis, y el estudio de los problemas derivados de su uso.

Serie Claves del Gobierno Local, 12 Fundación Democracia y Gobierno Local
ISBN: 978-84-614-0970-9

carácter reglado, esto es, aquéllas en las que el proceso de subsunción del supuesto de hecho en la norma concreta no admite soluciones diversas, todas ellas admisibles en el marco jurídico en el que se inserta. Por el contrario, allí donde la configuración de la potestad tenga elementos discrecionales, la sustitución no puede operar, ya que podría desfigurar la propia potestad y conducir a soluciones no queridas por el propio ordenamiento jurídico. En estos últimos podemos aludir a una informática de apoyo a la decisión final, pero no de adopción de la misma.

Es lo cierto que la utilización de estos sistemas expertos constituye el reto de la Administración gestora, como lo ha sido en los procesos productivos de la sociedad tecnológica en general, si bien su incorporación hasta el momento no ofrece elementos de consistencia jurídica final, y en muchos casos es simplemente el fruto de voluntarismo gestor y de la necesidad de dar soluciones que ya no pueden conseguirse por medios convencionales.

La clave de estos procesos está en el párrafo cuarto del propio artículo 45, que alude a una inconcreta aprobación previa por el órgano competente de los programas y aplicaciones electrónicas, informáticas y telemáticas que vayan a ser utilizados por las Administraciones Públicas. Esta autorización previa se completa con otra, también inconcreta, de difundir públicamente sus características.[16]

Este precepto estaba llamado a convertirse en clave del sistema. Es cierto, sin embargo, que pese a su importancia ha pasado realmente desapercibido y, en consecuencia, se trata de un elemento claramente infrautilizado. De hecho sólo a partir del año 2000 se han producido algunas aprobaciones de las aplicaciones que, por su número, no se acompasan con el avance tecnológico de la Administración Pública.

Las razones de esta infrautilización pueden ser de muchos tipos, pero no merman la reflexión sobre su importancia. De un lado, en el ámbito administrativo, el programa y la aplicación informática deben ser un elemento de seguridad para todos los actores en el seno del procedimiento administrativo. Permiten conocer cuál es el proceso de formación de voluntad del órgano administrativo y, por tanto, inmovilizan, como garantía, de los ciudadanos y de los propios gestores, cómo se ha producido la formación de dicha voluntad, a los efectos de la revisión ulterior e incluso de determinar o eliminar la responsabilidad por la propia gestión.

16. Es cierto y no cabe negar que sólo desde épocas bien recientes el Derecho, en general, reacciona para dar cabida al fenómeno informático en su consideración global. Sobre esta cuestión puede verse el trabajo de García Rodríguez, C.: "Programas de ordenador: perspectiva jurídica y policial", *Revista Actualidad Informática Aranzadi*, núm. 15, abril de 1995, p. 1 y ss.

Serie Claves del Gobierno Local, 12
ISBN: 978-84-614-0970-9
Fundación Democracia y Gobierno Local

D) Las nuevas tecnologías en la facilitación de procesos instrumentales en el ámbito procedimental

Incluimos en este apartado el conjunto de prescripciones que se contienen en el artículo 45.5 de la LRJPAC, conforme al cual "Los documentos emitidos, cualquiera que sea su soporte, por medios electrónicos, informáticos o telemáticos por las Administraciones Públicas, o los que éstas emitan como copias de originales almacenados por estos mismos medios, gozarán de validez y eficacia de documento original siempre que quede garantizada su autenticidad, integridad y conservación y, en su caso, la recepción por el interesado, así como el cumplimiento de las garantías y requisitos por esta u otras Leyes...". La formulación enunciada significa para de Asís Roig que: "la ley admite no sólo la posibilidad de estos documentos sino que les otorga la plena validez y eficacia y consiguientemente deben ser considerados documento público (Art. 46. 4 de la LRJPAC) a todos los efectos...".[17] Es cierto que este carácter de documento auténtico plantea algunos problemas adicionales, centrados fundamentalmente en la autentificación de la firma y demás elementos que forman parte del documento.

Antes de cualquier otra determinación en este campo, parece necesario recapitular sobre los diferentes tipos de documentos electrónicos, para lo cual parece especialmente acertada la clasificación que realiza Davara Rodríguez, según el cual es posible aludir a tres tipos diferentes de documentos electrónicos. Por un lado, los que son transmitidos o transcritos, respecto de su contenido, por medios electrónicos. Por otro, aquellos actos que son generados o transmitidos por medios electrónicos pero que no guardan relación alguna con la informática (por ejemplo, los transmitidos por fax). Por último, aquéllos en los que, además del componente informático, se ha utilizado un medio de comunicación, en cuyo caso puede hablarse de documentos generados o transmitidos telemáticamente.[18]

De los tres tipos de documentos a los que nos acabamos de referir, es evidente que en el presente apartado nos referimos exclusivamente a los consignados en segundo y tercer lugar, es decir, aquéllos que aportan como novedad la facilitación de los mecanismos de relación y comunicación entre los distintos actores que intervienen en el procedimiento administrativo. No obstante, es lo cierto que el documento electrónico básico, es decir, el generado como consecuencia de la aplicación de un programa o de un sistema experto en general, tiene una serie de elementos comunes

17. Asís Roig, A. de: "Documento electrónico en la Administración Pública", en la obra colectiva *Ámbito Jurídico de las tecnologías de la información*, Consejo General del Poder Judicial, Madrid, 1996, p. 26.

18. Davara Rodríguez, M. A.: "El documento electrónico en la vigente Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común", *Revista de Administración Pública*, núm. 131, mayo-agosto de 1993, p. 457.

Serie Claves del Gobierno Local, 12 Fundación Democracia y Gobierno Local
ISBN: 978-84-614-0970-9

en la definición de la problemática general de este tipo de documentos. En el planteamiento que se hace en el presente trabajo es claro que el documento electrónico será tan sólo el producto final de la aplicación automatizada de un proceso decisional mecanizado.[19]

Desde una configuración estrictamente legal, el mecanismo de validez de este tipo de documentos es el producto final del cumplimiento de una serie de requisitos, que han sido sistematizados por de Asís Roig en los cuatro siguientes: *"a)* Autenticidad del documento, que es tanto como, en palabras de la propia Ley, garantía de identificación y ejercicio de la competencia del órgano que ejerce la competencia... *b)* Integridad, entendida como la cualidad del documento de no haber sido alterado o manipulado respecto de su contenido propio. *c)* Conservación, cualidad que es más difícil de definir respecto del acto y se refiere a las condiciones de almacenamiento y seguridad del mantenimiento de la integridad del mismo. *d)* Otros requisitos, como puede ser, en su caso, la constancia de la recepción del mismo por el destinatario...".[20]

Cuando el documento al que nos referimos se plasma finalmente en papel, el problema básico es el de la autenticidad de la firma. En este sentido es necesario reconocer, como hace Davara, que las relaciones sociales están sufriendo un amplio proceso de cambio, que va desde la ineludible exigencia de la firma en determinados documentos (cheque, letra de cambio) a la admisión explícita de la contratación mediante sistemas de interconexión electrónica, como ocurre en la Ley 24/1988, de 28 de julio, del Mercado de Valores. Es lo cierto que el mito de la firma, como elemento de autentificación exclusivo, debe ser seriamente cuestionado desde un punto de vista científico, ya que el avance de técnicas como la criptografía o la introducción de elementos como el de la huella electrónica (*vid.* la OM de 3 de abril de 1995) deben ser suficientes en el futuro para asegurar la autenticidad del documento sin hacer depender la misma del simbólico acto de firma de éste.[21]

---

19. Oller Rubert, M.: "El documento electrónico en Europa. Reflexiones desde el Derecho Administrativo", en J. L. Blasco y M. J. Fabra (eds.), *El documento electrónico. Aspectos jurídicos, tecnológicos y archivísticos*, Universitat Jaume I, Castellón, 2008.

Punzón Moraleda, J. y Sánchez Rodríguez, F.: "Reflexiones en torno al documento electrónico y la firma electrónica", Diario *La Ley*, núm. 6895, Madrid, 2008.

20. Asís Roig, A. de: *op. cit.*, p. 26.

21. Sobre esta cuestión debe tenerse en cuenta una serie de normas sectoriales que están produciendo autorizaciones de actuaciones convencionales sobre bases y soportes informáticos. Así, el artículo 79 del Reglamento del Registro Mercantil, que establece que: "los Registros Mercantiles facilitarán a los interesados la consulta de los datos relativos al contenido esencial de los asientos por medio de terminales de ordenador instalados a tal efecto en la oficina de Registros". La Ley 7/1992, de 20 de noviembre, que modifica determinados aspectos de la Ley del Registro Civil, indica en su artículo 3.3 que: "las referencias... a los libros y asientos registrales, podrán

Serie Claves del Gobierno Local, 12
ISBN: 978-84-614-0970-9
Fundación Democracia y Gobierno Local

La cuestión tiene una mayor complejidad cuando, frente a lo que ocurría en el supuesto anterior, no se produce finalmente una traducción a papel del documento. En estos supuestos el reto es el de determinar cómo se produce la autentificación, se garantiza la integridad y la recepción por parte del interesado. A este respecto no parece aventurado afirmar, a estas alturas del desarrollo tecnológico, que las propias reglas de funcionamiento han impuesto y desarrollado sistemas de garantía y de seguridad que pueden ser asumidos sin mayores problemas. La notificación deberá admitirse si existe voluntad expresa del interesado de que las comunicaciones se dirijan por un determinado medio de comunicación y a un terminal individualizado. La notificación efectuada en estas condiciones, cuando se tenga constancia de la recepción y no haya dudas del contenido de lo remitido, debe ser plenamente admisible.

A partir de ahí la publicación de sucesivas normas que han regulado la firma electrónica hasta llegar a la Ley 59/2003, de 19 de diciembre. Normas reguladoras de firma electrónica, establecen un marco de seguridad en la comunicación y en la constatación de las notificaciones que realmente hace que cualquier debate sobre aquellas cuestiones tenga realmente poco sentido.[22]

Las consideraciones que acaban de realizarse nos sitúan ante una Administración que, con las debidas garantías y la utilización de las técnicas en la forma normativamente dispuesta, puede utilizar la tecnología en el ámbito procedimental tanto para funciones relacionales como facilitadoras y, finalmente, en la adopción de decisiones.

Las dos únicas garantías formales son: a) que se apruebe la aplicación –tema al que nos referimos seguidamente–; b) que se asegure el ejercicio de la competencia por la autoridad administrativa que la tiene asignada como tal.

3. La transformación como consecuencia de la publicación de la LAE

El paso siguiente, desde una perspectiva normativa, en la regulación de la actuación electrónica en el ámbito de las Administraciones Públicas, se produce con la publica-

---

entenderse referidas a los ficheros automatizados de datos registrales y al tratamiento de éstos". La Circular 1/1990 del Banco de España define un procedimiento de intercambio e interconexión de ordenadores en la denominada fase experimental del subsistema de cheques y pagarés de cuenta corriente.

22. Magán Perales, J. M. A.: "La nueva Administración Pública electrónica, las relaciones electrónicas entre la Administración y el ciudadano: especial referencia a la firma electrónica", en Punzón Moraleda, J. (Coord.): *Administraciones Públicas y nuevas tecnologías*, Lex Nova, Valladolid, 2005.

Serie Claves del Gobierno Local, 12 Fundación Democracia y Gobierno Local
ISBN: 978-84-614-0970-9

ción de la LAE.[23] Su propia concepción es ciertamente más amplia, como lo demuestra su propio título (acceso a los servicios públicos), y por la propia regulación que se plasma en su contenido. Esta Ley tiene una concepción general y omnicomprensiva para todas las Administraciones Públicas y para el conjunto de procedimientos y actuaciones que las mismas realizan.

En el ámbito concreto del procedimiento administrativo, podemos indicar que el artículo 33 de la LAE establece una habilitación legal para la utilización de medios electrónicos en el ámbito de los procedimientos administrativos.[24] Esta habilitación tiene, sin embargo, un alcance limitado –en el plano técnico-jurídico–, ya que el mismo no tiene la condición de norma básica. Su vocación y alcance general hay que obtenerlo desde el apartado 1 del artículo 45 de la LRJPAC –que ya hemos analizado– y que es uno de los dos apartados que no han sido derogados por la LAE y que contiene también una referencia habilitadora para que el conjunto de las Administraciones Públicas impulse la utilización de medios electrónicos en su gestión.[25] El esquema, así planteado, no puede considerarse, desde luego, sencillo.

Es cierto que lo hace desde la admisión tácita (que no expresa, ya que ésa deriva del marco general previsto en el artículo 45.1 de la LRJPAC) y por la técnica de señalar los requisitos que deben cumplirse en este tipo de actuaciones, combinada con una referencia final de carácter programático y directivo, conforme a la cual "a estos efectos y en todo caso, bajo criterios de simplificación administrativa, se impulsará la aplicación de medios electrónicos a los procesos de trabajo y gestión de los procedimientos y de la actuación administrativa". Es evidente que si la LAE trata de impulsar la utilización de la tecnología en la gestión de procedimientos es porque, desde una perspectiva previa, se considera que no existe un problema de legalidad en su utilización, y que tanto la LRJPAC como la LAE aportan un soporte legal suficiente para dicha utilización.

La exégesis de dicho precepto nos permite señalar:

– Que es posible la utilización de técnicas electrónicas en el ámbito del procedimiento administrativo gestionado por la AGE, siempre que se respete la titulari-

23. Sanz Larruga, F. J.: "Una aproximación sistémica al régimen jurídico de las Administraciones Electrónicas", en Alenza García, J. F. y Razquin Lizarraga, J. M. (Dir.): *Organización y procedimientos administrativos: Libro Homenaje al Profesor Francisco González Navarro*, Aranzadi, Navarra, 2007.

24. Sobre el tema, los trabajos más clásicos son los realizados por Valero Torrijos, J.: *Régimen Jurídico de la e-Administración. El uso de medios informáticos y telemáticos en el procedimiento administrativo*, Comares, Granada, 2004 (2007 2.ª Ed.), y Bauza Martorell, F. J.: *Procedimiento administrativo electrónico*, Comares, Granada, 2002.

25. El citado artículo 45 de la LRJPAC establece que: "... 1. Las Administraciones Públicas impulsarán el empleo y aplicación de las técnicas y medios electrónicos, informáticos y telemáticos, para el desarrollo de su actividad y el ejercicio de sus competencias, con las limitaciones que a la utilización de estos medios establecen la Constitución y las Leyes..."

Serie Claves del Gobierno Local, 12
ISBN: 978-84-614-0970-9
Fundación Democracia y Gobierno Local

dad y el ejercicio de la competencia por la Administración Pública, órgano o entidad que la tenga atribuida, y siempre que en su utilización se respeten, asimismo, los requisitos formales y materiales establecidos en las normas que regulan la correspondiente actividad.[26]

– Que en la aplicación de medios electrónicos se debe considerar la adecuada dotación de recursos y medios materiales del personal que vaya a utilizarlos, así como la necesaria formación acerca de su utilización.

Este apartado segundo del artículo 33 se sitúa, una vez más, en el plano interno de la AGE, ya que una de las características centrales de la LAE es la de configurar el acceso electrónico a los servicios públicos como un derecho de los ciudadanos, pero en modo alguno como una obligación, de forma que la tecnología no puede ser un impedimento real para el acceso a las Administraciones Públicas o a los procedimientos que las mismas tramitan. Así lo indica expresamente el artículo 4.º de la

---

26. En gran parte este precepto se desarrolla en el RLAE, en cuyo artículo 20 se establece que:

"1. La Administración General del Estado y sus organismos públicos vinculados o dependientes podrán utilizar sistemas de código seguro de verificación de documentos en el desarrollo de actuaciones automatizadas. Dicho código vinculará al órgano u organismo y, en su caso, a la persona firmante del documento, permitiéndose en todo caso la comprobación de la integridad del documento mediante el acceso a la sede electrónica correspondiente.

"2. El sistema de código seguro deberá garantizar, en todo caso:

"a) El carácter único del código generado para cada documento.

"b) Su vinculación con el documento generado y con el firmante.

"c) Asimismo, se debe garantizar la posibilidad de verificar el documento por el tiempo que se establezca en la resolución que autorice la aplicación de este procedimiento.

"3. La aplicación de este procedimiento requerirá una Orden del Ministro competente o titular del organismo público, que deberá ser comunicada con carácter previo a su aprobación al Consejo Superior de Administración Electrónica, en el que además de describir el funcionamiento del sistema deberá contener de forma inequívoca:

"a) Actuaciones automatizadas a las que es de aplicación el sistema.

"b) Órganos responsables de la aplicación del sistema.

"c) Disposiciones que resultan de aplicación a la actuación.

"d) Indicación de los mecanismos utilizados para la generación del código.

"e) Sede electrónica a la que pueden acceder los interesados para la verificación del contenido de la actuación o documento.

"f) Plazo de disponibilidad del sistema de verificación respecto a los documentos autorizados mediante este sistema.

"4. La Administración responsable de la aplicación de este sistema dispondrá de un procedimiento directo y gratuito para los interesados. El acceso a los documentos originales se realizará de acuerdo con las condiciones y límites que establece la legislación de protección de datos personales u otra legislación específica, así como el régimen general de acceso a la información administrativa establecido en el artículo 37 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre.

"5. Se adoptarán las medidas necesarias para garantizar la constancia de la autenticación e integridad de los documentos con posterioridad al vencimiento del plazo de disponibilidad del sistema de verificación, a los efectos de su posterior archivo."

Serie Claves del Gobierno Local, 12 Fundación Democracia y Gobierno Local
ISBN: 978-84-614-0970-9

LAE, cuando entre los principios generales de la Ley establece el "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 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...".

A partir de esta determinación la que se contiene en el apartado segundo es, simplemente, una valoración de proporcionalidad y de oportunidad: se trata de instar a las Administraciones Públicas a que cuando transformen –aunque sea con simultaneidad, como hemos indicado– sus procedimientos, lo hagan teniendo en cuenta los medios materiales de que disponen y la formación del personal llamado a gestionarlos.

El principio y el llamamiento no pueden considerarse únicamente como un prudente "principio de administración", sino también como una exigencia derivada de las propias reglas del funcionamiento administrativo y de la responsabilidad inherente al mismo, ya que el anuncio y la formalización de la transformación se convierten en una exigencia legal para los ciudadanos que, a partir del momento concreto en el que se produce la transformación, adquieren el derecho a relacionarse por esta vía con la Administración. El incumplimiento o los impedimentos en el ejercicio de este derecho pueden dar lugar a responsabilidad administrativa, desde el momento en que el acceso electrónico se configura como parte esencial de la prestación del servicio correspondiente.[27]

El hecho de que el artículo 33 de la LAE no tenga la condición de norma básica, y de que la misma proceda a la derogación expresa de los apartados 2, 3 y 4 del artículo 45 de la LRJPAC, nos permite afirmar que lo que el legislador básico ha querido mantener únicamente en tal condición es la habilitación o la intimación para el uso de estos medios electrónicos, en las condiciones que determinen las respectivas normas de procedimiento. Cuando se trate de procedimientos tramitados y resueltos ante la AGE, la normativa aplicable será la LAE, y, en concreto, las determinaciones a las que nos referimos en el apartado siguiente. Frente a esto, cuando se trate de procedimientos tramitados y resueltos electrónicamente (nada está excluido del artículo 45 de la LRJPAC que alude a la utilización para la actividad administrativa) por otras Administraciones Públicas, debe ser la regulación de éstas la que determine las condiciones y el alcance de la utilización de dichos medios y las determinaciones básicas de la LAE, claro está.

27. Desde otra perspectiva, pero referido a la responsabilidad administrativa, puede verse Valero Torrijos, J.: "Responsabilidad patrimonial de la Administración por información publicada en Internet", *Aranzadi Social*, núm. 17, Navarra, 2008.

Serie Claves del Gobierno Local, 12
ISBN: 978-84-614-0970-9
Fundación Democracia y Gobierno Local

Es lo cierto, sin embargo, que este esquema no resulta completo, ya que frente a la condición no básica del artículo 33 y del propio artículo 34 (criterios para la gestión electrónica de los procedimientos), la LAE sí declara básicos, por el contrario, el artículo 35 (iniciación del procedimiento), el artículo 37.1 (acceso a la información) y el 38 (terminación del procedimiento). Esta condición de básico hace que el desarrollo que deben realizar las Administraciones Públicas quede, en estos puntos y como hemos señalado, sujeto a lo que establece la normativa básica.

Es claro, por tanto, que el esquema de fuentes de las Administraciones Públicas que no son la AGE queda condicionado por las determinaciones que se realizan en los tres preceptos que, dentro del Título III, se declaran básicos. En el resto, y salvo las determinaciones que proceden de la parte no derogada del artículo 45 y el artículo 46 de la LRJPAC, se permite la regulación propia de las condiciones en las que las Administraciones Públicas tramitan sus procedimientos.

4. Criterios para la implantación de la gestión electrónica de procedimientos

4.1. Directrices de ordenación

Bajo la referencia a criterios para la gestión electrónica de procedimientos, contiene la LAE un conjunto de determinaciones programáticas y directivas para la AGE[28] que, en el plano teórico, se sitúan en un entorno ciertamente claro: la transformación de los procedimientos administrativos en procedimientos en los que se utilizan técnicas electrónicas es una ocasión importante para la simplificación administrativa.[29]

El tema de la simplificación administrativa es uno de los temas recurrentes en el seno de la actividad administrativa.[30] Si nos preguntamos por la justificación de su recurrencia, podríamos indicar que existe en el ámbito administrativo una especie de "duende" que tiende a repetir los errores anteriores y, sobre todo, a formalizar un nivel de exigencia documental y participativa de los ciudadanos en el seno de los procedimientos administrativos que no se corresponde con el estado actual de la ciencia y de la utilización de la misma, y, en la mayor parte de los casos, con las propias exigencias del procedimiento en cuestión.

28. Como acaba de indicarse, el artículo 34 no tiene la condición de norma básica.

29. García Rubio, F.: *Las nuevas tecnologías ante el Derecho y la organización administrativa*, INAP, Madrid, 2003.

30. Martín-Retortillo Baquer, S.: "De la simplificación de la Administración Pública", *Revista de Administración Pública*, núm. 147, septiembre-diciembre, Madrid, 1998.

Serie Claves del Gobierno Local, 12
ISBN: 978-84-614-0970-9
Fundación Democracia y Gobierno Local

A veces resulta sorprendente que organizaciones que realizan notables esfuerzos en la simplificación administrativa y documental pierden toda su virtualidad cuando los impulsores de dichas campañas desaparecen, y, de manera inexplicable, en pocos meses se vuelve a la situación previa a la simplificación sin que, prácticamente nadie, se diese cuenta de cómo se produce el paso atrás. En todo caso es cierto que, en el momento actual, con la entrada en vigor de la denominada "Directiva de servicios del mercado interior" el proceso de simplificación tiene una dinámica propia e imparable (Villarejo Galende, H.)[31] a favor de la simplificación.

En este estado de cosas, la transformación de los procedimientos mediante la utilización de la tecnología podría situarse en el plano de la consolidación de la situación existente o, por el contrario, considerar que es un buen momento para una reflexión crítica sobre las formas y maneras de la actuación administrativa. Este debate no es, en modo alguno, un debate interno y, desde luego, propio y exclusivo de nuestro país. Lejos de esto todas las iniciativas europeas sobre la materia han incidido, precisamente, en que la transformación de los procedimientos debe ser el momento para el rediseño de los procedimientos en una perspectiva y una consideración pro ciudadano. El exceso burocrático no sólo afecta a los ciudadanos, sino que, también, afecta al mercado y a la iniciativa económica. De aquí la incidencia comunitaria en la materia y la determinación sobre el impulso simplificador.

El artículo 34 de la LAE obliga a que la utilización de medios electrónicos en la gestión de procedimientos, procesos y servicios, vaya precedida –de forma ineludible– de la realización de un análisis de rediseño funcional y simplificación del procedimiento. En este punto, la circunscripción del rediseño al ámbito de los procedimientos con preterición de los procesos y, sobre todo, de los servicios, es una medida ciertamente cuestionable. La forma de ofertar electrónicamente los servicios es, en muchos casos, determinante de su propia utilización y, por tanto, no debería haberse perdido la ocasión de extender a este ámbito el esfuerzo de simplificación y acercamiento.[32]

La característica fundamental de la LAE es que establece los criterios a los que debe ajustarse el diseño funcional para la AGE, al que anteriormente nos hemos referido y que alcanza a las siguientes cuestiones:

---

31. Villarejo Galende, H.: "La simplificación administrativa en la Directiva relativa a los servicios en el mercado interior: sus repercusiones en la Administración electrónica española y el desafío que plantea su trasposición", *Revista de Derecho de la Unión Europea*, núm. 14, Madrid, 2008.

32. Esta determinación no tiene la condición de norma básica.

Serie Claves del Gobierno Local, 12
ISBN: 978-84-614-0970-9
Fundación Democracia y Gobierno Local

a) Supresión o reducción de la documentación requerida a los ciudadanos mediante su sustitución por datos, transmisiones de datos o certificaciones o la regulación de su aportación al finalizar la tramitación.[33]

Este criterio no es sino el trasunto electrónico del principio, acertadamente consagrado en el artículo 35 de la LRJPAC, conforme al cual se reconocía el derecho de los ciudadanos "f) A no presentar documentos no exigidos por las normas aplicables al procedimiento de que se trate, o que ya se encuentren en poder de la Administración actuante...". Se trata de un precepto "revolucionario" en términos históricos, donde la Administración ha tendido a una consideración ciertamente estanca y, sobre todo, basada en la actuación del ciudadano, al que muy a menudo se ha considerado como un auténtico "cartero" –o, en términos más actuales, gestor administrativo– de la Administración correspondiente.[34]

---

33. Cierco Seira, C.: "Algunas reflexiones sobre la simplificación de los procedimientos administrativos a la luz de los avances de la Administración electrónica", *Revista General de Derecho Administrativo*, núm. 19, Madrid, 2009.

34. En relación con esta cuestión el RLAE establece que:

"...Los órganos y organismos públicos vinculados o dependientes de la Administración General del Estado podrán cederse los datos que sean necesarios para facilitar el ejercicio por los ciudadanos del derecho a no aportar los documentos que obren en poder de la Administración General del Estado y sus entidades vinculadas en los términos establecidos en el artículo 6.2.b) de la Ley 11/2007.

"2. Cuando los datos o documentos que se precisen no se encuentren en poder del órgano actuante, y el ciudadano invoque expresamente el derecho reconocido en el artículo 6.2.b) de la Ley 11/2007, se observará el siguiente procedimiento:

"a) El órgano u organismo encargado de la tramitación del procedimiento recabará, por medios electrónicos, del órgano o Administración Pública en cuyo poder obren los datos o documentos necesarios su aportación o comprobación, habida cuenta que la invocación expresa por el ciudadano del ejercicio de su derecho implica el consentimiento para la cesión.

"b) La solicitud justificará la necesidad de disponer de los datos o documentos en cuestión, manifestará la existencia de consentimiento del interesado o la norma legal de cobertura y supondrá una interrupción justificada del procedimiento o actuación a todos los efectos legales por un plazo de diez días o hasta la contestación, si ésta se recibiera en un plazo menor.

"c) Cuando el órgano actuante justifique motivadamente la imposibilidad de acceder a los datos o documentos a los que se refieren los apartados anteriores, no se reciba contestación o se reciba contestación motivada denegando la cesión del órgano que tiene en su poder los datos o documentos citados, se comunicará al interesado para que en el plazo de diez días aporte tales documentos.

"3. El Esquema Nacional de Interoperabilidad y el Esquema Nacional de Seguridad establecerán las previsiones necesarias para facilitar el ejercicio de este derecho por los ciudadanos.

"4. Caso de recabarse datos o documentos obrantes en registros u oficinas bajo responsabilidad de fedatarios públicos, la remisión o puesta a disposición deberá realizarse en el plazo de diez días y sin coste alguno para la Administración Pública solicitante.

"5. Podrá sustituirse la transmisión de datos regulada en este artículo por el acceso electrónico a los datos o documentos necesarios, en la forma y condiciones que resulte del correspondiente acuerdo o convenio, según los casos."

Serie Claves del Gobierno Local, 12 Fundación Democracia y Gobierno Local
ISBN: 978-84-614-0970-9

El potencial que la electrónica pone al servicio del conjunto de la actuación administrativa hace que este derecho pueda ser efectivamente cumplido. Para su efectividad real había que resolver algunos problemas adicionales, como la admisibilidad de la transmisión de datos y la intercambiabilidad de informaciones. En ambas cuestiones se producen colisiones de sectores del Ordenamiento Jurídico que deben ser tenidas en cuenta en la aplicación de las mismas. Nos referimos, claro está, a la propia regulación procedimental en relación con la condición de interesados, o la incidencia que pueda tener en la materia la regulación de la protección de datos. Ambas cuestiones han resultado aceptablemente reguladas en la LAE, momento a partir del cual su aplicación debe conformar parte de la reflexión organizativa y de la realidad aplicativa de la gestión y la tramitación de los procedimientos administrativos.

Desde esta perspectiva, el que se obligue a las Administraciones Públicas a que la aportación documental del ciudadano forme parte de la reflexión organizativa y funcional y que, por tanto, los procedimientos electrónicos se conformen ya pensando en que las transmisiones electrónicas de datos del conjunto de la Administración Pública son posibles, parece no sólo un principio de prudencia, sino, adicionalmente, una obligación propia de la racionalidad. No está de más indicar que el artículo 6 de la LAE, cuando se refiere a los derechos de los ciudadanos, insiste en que forma parte de los mismos el de "... no aportar datos o documentos que obren en poder de las Administraciones Públicas, las cuales utilizarán medios electrónicos para recabar dicha información siempre que, en el caso de los datos de carácter personal, se cuente con el consentimiento de los interesados en los términos establecidos por la Ley Orgánica 15/1999, de Protección de Datos de Carácter Personal o una norma con rango de ley así lo determine..." (Palomar, 2008).[35]

b) La previsión de medios e instrumentos de participación, transparencia e información.

La transparencia de la Administración Pública no es sólo una exigencia constitucional y administrativa, sino, además, una nueva forma de ver la actuación administrativa que, debemos recordarlo, ya formaba parte de los principios generales de la LRJPAC cuando en su artículo 3 consagra, en el apartado 5, el derecho: "En sus relaciones con los ciudadanos las Administraciones públicas actúan de conformidad con los principios de transparencia y de participación."[36]

---

35. En relación con la legitimación para el acceso a los datos personales, debe tenerse en cuenta la introducción como causa legitimadora del "interés legítimo" que realiza el Real Decreto 1720/2007, de 21 de diciembre, que desarrolla la Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, de Protección de Datos de Carácter Personal.

36. Como muestra puede verse la regulación que se contiene en la Ley de Suelo de 2007, cuando en el artículo 11 se refiere a la publicidad y eficacia en la gestión pública urbanística, y

Serie Claves del Gobierno Local, 12
ISBN: 978-84-614-0970-9
Fundación Democracia y Gobierno Local

La funcionalidad y la operatividad que para este supuesto pueden aportar las nuevas tecnologías, es sumamente importante y, de hecho, algunas de las leyes[37] que se han publicado recientemente ponen énfasis, precisamente, en la utilización de la tecnología como instrumento para facilitar la transparencia y el conocimiento de la actuación de las Administraciones Públicas. Señala Piñar, sobre este punto, que: "la transparencia hace referencia a tres elementos: el proceso de elaboración de decisiones por los entes públicos ha de ser abierto y participado, las decisiones tienen que ser motivadas y razonables; la información que sirve de base a las decisiones debe ser, en la medida de lo posible, accesible al público. En su Rapport 1995 sobre *La transparence et le secret*, el Consejo de Estado francés señala que la transparencia hace referencia a realidades diferentes: por un lado, la voluntad de informar a los ciudadanos sobre las medidas que les afecten y más en general sobre sus actividades, pero también al medio de evitar que la opacidad en la adopción de las decisiones haga saltar las sospechas de favoritismo, corrupción o arbitrariedad..."[38]

Al tema, desde otra perspectiva, se refiere Prats i Català cuando ubica la gobernanza como nueva forma de gestión de lo público como la gestión de redes. Así, señala que: "frente a estas amenazas, las redes de gobernanza presentan aspectos positivos que están justificando su uso y extensión: la formulación e implementación de políticas se enriquece con la información, el conocimiento y la colaboración aportados por los diversos actores sociales; las políticas y su implementación pueden alcanzar una mayor aceptación y legitimación social, consiguiendo una ejecución menos costosa y más efectiva; la participación interactiva y simétrica supone que una amplia variedad de intereses y valores serán tenidos igualmente en cuenta, lo que favorece el principio democrático; las redes incrementan las capacidades unilaterales de los gobiernos para orientar la definición y solución de las cuestiones sociales, incrementándose así su efectividad y eficacia."[39]

---

señala que: "... 1. Todos los instrumentos de ordenación territorial y de ordenación y ejecución urbanísticas, incluidos los de distribución de beneficios y cargas, así como los convenios que con dicho objeto vayan a ser suscritos por la Administración competente, deben ser sometidos al trámite de información pública en los términos y por el plazo que establezca la legislación en la materia, que nunca podrá ser inferior al mínimo exigido en la legislación sobre procedimiento administrativo común, y deben publicarse en la forma y con el contenido que determinen las leyes."

Guichot Reina, E.: "Derecho a la privacidad, transparencia y eficacia administrativa: un difícil y necesario equilibrio", *Revista Catalana de Derecho Público*, núm. 35, Barcelona, 2007.

37. Sánchez Morón, M. (2007): "La transparencia en el Ordenamiento Jurídico Español", en la obra colectiva de Díaz Méndez y Cuéllar Martín, E.: *La Administración Inteligente*, Madrid, 2007.

38. Piñar Mañas, J. L.: *Revolución Tecnológica, Derecho Administrativo y Administración Pública. Notas provisionales para una reflexión*, Civitas, Madrid, 2007, p. 66 y 67.

39. Prats i Català, J.: *De la Burocracia al Management, del Management a la Gobernanza*, Madrid, 2005, p. 145.

Serie Claves del Gobierno Local, 12 Fundación Democracia y Gobierno Local
ISBN: 978-84-614-0970-9

Pues bien, una de las características esenciales de la LAE, como venimos repitiendo, es la de conseguir que la transformación electrónica de los procedimientos sea también el momento para el ejercicio real de unos derechos que, muy a menudo, resultan difícilmente ejercitables en el marco de la actuación procedimental común.

No en vano debemos recordar que existen diversos preceptos en la propia LAE que se refieren a esta cuestión. Así, en "Finalidades de la Ley" (artículo 3), se refiere a "promover la proximidad con el ciudadano y la transparencia administrativa" o a "simplificar los procedimientos administrativos y proporcionar oportunidades de participación y mayor transparencia". Por su parte, y dentro de los principios generales de la LAE (artículo 4), se refiere al principio de simplificación administrativa "por el que se reduzca de manera sustancial los tiempos y plazos de los procedimientos administrativos, logrando una mayor eficacia y eficiencia de la actuación administrativa" o al principio 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..."

Desde esta perspectiva parece claro que la transparencia y la participación en los procedimientos es, sin lugar a dudas, uno de los elementos centrales de la Administración operando mediante medios electrónicos y que, por tanto, el que se tenga en cuenta a la hora del rediseño funcional se presenta como un acierto indudable.

c) La reducción de los plazos y tiempos de respuesta.

En la propia trascripción de las finalidades, principios y derechos que se ha efectuado en el apartado anterior, el tema de la reducción de los plazos y tiempos de respuesta es, junto a la transparencia, una constante. Con carácter negativo podríamos indicar que la utilización de la tecnología no puede producir el efecto de no reducción de los plazos y tiempos de respuesta, precisamente porque esta consideración sería contraria a la propia esencia y virtualidad de la electrónica.

Desde la perspectiva que aquí estamos analizando –el rediseño funcional–, la inclusión de este parámetro parece más que obligada. Pero es cierto que existen otras perspectivas en el tema que no deben olvidarse (aunque probablemente no sea éste el lugar para su exposición detenida). Nos referimos a las garantías jurídicas. De esta forma, cuando se produce el rediseño funcional, debería conducir a la modificación de los plazos máximos de resolución de los procedimientos, que es consustancial al marco procedimental de la LRJPAC, hasta el punto de que, en un futuro breve, podamos ver, con claridad, normas de adaptación de procedimientos que diferencien entre procedimiento normal y procedimiento electrónico, y que, dentro de los mismos, se señalen plazos diferentes de carácter máximo para la resolución del procedimiento.

Serie Claves del Gobierno Local, 12
ISBN: 978-84-614-0970-9
Fundación Democracia y Gobierno Local

Es cierto que una prescripción de este orden complica aún más el problema del acceso a la jurisdicción y, específicamente, los plazos en los que realizarlo, pero la cuestión planteada en sentido contrario tampoco tiene mucho sentido, porque no puede considerarse que lo tenga el sometimiento a un plazo máximo de resolución, que está fijado para un procedimiento no electrónico, cuando el ciudadano elige esta forma de relación y la Administración se compromete a realizar la actividad en un determinado tiempo, que es inferior al previsto para el procedimiento normal.

d) La racionalización de la distribución de las cargas de trabajo y de las comunicaciones internas.

Esta prescripción se sitúa, de nuevo, dentro del conjunto de determinaciones que, para la AGE, intenta realizar la LAE para conseguir la transformación real de la Administración Pública con motivo de la introducción de elementos tecnológicos en la gestión administrativa. En concreto, y dentro de esta parte del diseño funcional, lo que se trata de analizar es el equilibrio del trabajo y la racionalidad de los procesos internos, dos cuestiones que, muy a menudo constituyen los elementos de dificultad en la gestión interna de las organizaciones complejas.

Es de suponer que, en buena técnica directiva, las conclusiones que se obtengan de este elemento de rediseño funcional deben tener un reflejo claro en la organización del trabajo y en la propia configuración organizativa del órgano analizado. Si esto no fuese así no tendría ningún sentido la prescripción.

4.2. La regulación de la cuestión en la LAE

Como mero apunte, indicaremos en este momento que resulta cuestionable la opción legislativa plasmada en la LAE, conforme a la cual los requisitos para la utilización de la tecnología se han extraído del procedimiento administrativo común y se han situado en reglas de procedimiento no común o en reglas de carácter organizativo. Las repercusiones prácticas de una medida como ésta deben meditarse, porque inciden en la legalidad de la actuación administrativa y en la "facilidad" para la revisión jurisdiccional.

En este punto podríamos intentar encontrar algunos elementos para determinar la posición ordinamental de la LAE en el conjunto de los procedimientos, que podríamos resumir en la siguiente forma:

– La LAE no tiene por misión establecer una regulación cerrada y completa de los procedimientos administrativos, sino, esencialmente, establecer algunas determi-

Serie Claves del Gobierno Local, 12 Fundación Democracia y Gobierno Local
ISBN: 978-84-614-0970-9

naciones referidas a la utilización de elementos informáticos, que se integran con las reglas generales del procedimiento administrativo común, y con las regulaciones específicas de cada uno de los procedimientos, y de cada una de las Administraciones Públicas que ordenan aquéllos.

– La LAE determina las reglas de utilización, en el plano procedimental, de una serie de instrumentos de constancia y seguridad (por ejemplo, la firma electrónica), cuya regulación tampoco se contiene en la LAE, que, únicamente, determina cuándo se puede utilizar, y, en cada caso, cuál de las modalidades se puede utilizar en el caso concreto.
– La LAE establece algún nuevo concepto, como el de expediente electrónico, que, realmente, exige una transformación de los conceptos históricos en razón de la inexistencia de un conjunto de elementos físicos que puedan integrar aquél.

En consecuencia se trata de encontrar los elementos centrales de conexión con el procedimiento administrativo común tradicional sin alterar, en lo esencial, la estructura del procedimiento administrativo y del acto administrativo que es la consecuencia final de aquél.

Precisamente este tipo de afirmación nos permite indicar que para la determinación del esquema de fuentes habrá que atender:

- A la normativa procedimental común determinada, en esencia, en la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común y al conjunto de disposiciones de carácter general que la desarrollan, y a las normas de adaptaciones que la completan.
- A la normativa procedimental común cuando la actuación es de carácter electrónico, que se representa por la LAE y las normas de desarrollo.[40]
- A la normativa común de utilización de elementos electrónicos para determinar las condiciones de uso de los mismos. Incluimos en este ámbito, por tanto, leyes como la de firma electrónica.

Lo importante no es, sin embargo, la mera enunciación del sistema de fuentes, sino algo de mayor calado: la incidencia que las diferentes normas pueden tener en la determinación de la invalidez del acto administrativo en cuestión, cuando no se cumplen las prescripciones indicadas en la respectiva normativa. De esta forma podríamos indicar que, cuando el procedimiento admita la utilización de firma electrónica, los defectos en la utilización de ésta se pueden llegar a proyectar sobre la

40. Tinto Gimbernat, M.: "Inicio del procedimiento electrónico: presentación y registro telemático. Firma electrónica", *e-Administración*, Escuela Riojana de Administración Pública, 2006.

Serie Claves del Gobierno Local, 12
ISBN: 978-84-614-0970-9
Fundación Democracia y Gobierno Local

propia validez del acto administrativo, aunque la regulación esté contenida en una norma sustantiva que no es procedimental.

En consideración a lo anterior podemos indicar que, de futuro, la invalidez del acto administrativo será la adición de la normativa interna de carácter procedimental (con referencia al bloque procedimental común y de desarrollo del mismo) y la de carácter externo, entendiendo por tal aquélla que conforma trámites instrumentales esenciales para el procedimiento administrativo, pero que se contiene en normas no estrictamente procedimentales que permiten la válida realización del trámite en cuestión.

5. Un elemento central: la aprobación de la aplicación. Su regulación en el artículo 39 de la LAE

Los efectos que acaban de exponerse en relación con la denominada "aprobación de la aplicación" a la que nos referimos, han sido modificados en la LAE por un precepto más ambicioso, supuestamente más cercano a los efectos jurídicos y, por ende, más cercano, igualmente, a la solución de los problemas que se plantean en relación con la utilización por las Administraciones Públicas de instrumentos tecnológicos. No obstante, y como se ha señalado, el problema adicional que plantea dicha regulación es la determinación del legislador de considerar que dicha regulación no tiene la condición de normativa básica y que, por tanto, sólo es aplicable a la AGE en la formulación que contiene. La correlativa derogación del artículo 45.4 completa un marco en el que cada Administración Pública debe determinar la forma jurídica que habilita para la utilización de medios electrónicos en el ámbito de la actividad administrativa.

Es, en concreto, el artículo 39 de la LAE el que establece la regulación conforme al siguiente esquema:

"En caso de actuación automatizada deberá establecerse previamente el órgano u órganos competentes, según los casos, para la definición de las 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."

De esta nueva regulación nos interesa recordar:

- Se mantiene la obligación de que las autoridades administrativas de la AGE antes de la utilización de aplicaciones o programas tecnológicos hagan públicas frente a los ciudadanos las características de los programas que van a utilizar.

Serie Claves del Gobierno Local, 12 Fundación Democracia y Gobierno Local
ISBN: 978-84-614-0970-9

Estas características son, en algunos casos, de libre decisión por parte del órgano administrativo, y, en otros, vienen determinadas en la propia LAE. Sin ánimo de exhaustividad podemos referirnos a las siguientes:

– Artículo 36.1 de la LAE, que exige el control de los tiempos y plazos, la identificación de los órganos responsables, la tramitación ordenada de los expedientes, y la simplificación y publicidad de los procedimientos.
– Artículo 27.3 de la LAE, que se refiere a las comunicaciones indicando que sólo son válidas siempre que exista constancia de la transmisión y recepción, de sus fechas, del contenido íntegro de las comunicaciones y de la identificación del remitente y del destinatario.

En consecuencia, podemos indicar que las características de los programas integran aquéllas que permiten la realización de la actividad administrativa y, específicamente, aquéllas que determinan en función del respectivo trámite que se quiera realizar. En consecuencia, un programa que no cumpla los requisitos previstos para el respectivo trámite será un programa que no habilite una actuación legal de la correspondiente Administración Pública.

- La obligación, frente a la establecida en el artículo 45.4 de la LRJPAC, va más allá de la mera aplicación, ya que la obligación de publicidad se extiende ahora a un conjunto de actuaciones del órgano administrativo que demuestran la actualización y la operatividad esencial de la misma. Nos referimos a las labores de mantenimiento, conservación y supervisión.

Las tres labores que se enuncian expresamente se sitúan en el plano instrumental, y se identifican con labores cuya esencia es demostrar que el tiempo no ha deteriorado el correspondiente programa y que, por tanto, las características que, en su momento, se hicieron públicas se mantienen en toda su identidad.

Es cierto que, aunque no se diga expresamente, hay otra modalidad de conservación que, igualmente, deberá tenerse en cuenta: nos referimos, claro está, a la actualización jurídica, esto es, a que el programa en cuestión contenga, en cada momento, la realidad sustantiva que resulte legalmente aplicable. Hay que reconocer que la regulación precedente contenía la obligación de volver a aprobar la correspondiente aplicación o, por lo menos, los cambios introducidos. Ahora no se dice nada de forma expresa, pero teniendo en cuenta que se trata de una habilitación para la actuación, es evidente que cualquier modificación sustantiva debe cumplir el requisito de su publicidad. Para ello sería conveniente que la publicación de los requisitos fuera referida a una determinada fecha que permitiese la certeza interna y externa de la actualización jurídica de la misma.

Serie Claves del Gobierno Local, 12
ISBN: 978-84-614-0970-9
Fundación Democracia y Gobierno Local

Se incluye, además, la referencia a que la publicidad alcance a los sistemas de auditoría de funcionamiento y del código fuente de la misma.

Finalmente, y desde una perspectiva estrictamente jurídica, se establece la obligación de que se señale el órgano competente a los efectos de las eventuales impugnaciones.

De esta regulación podemos indicar que cumple con la finalidad esencial de la previsión anterior contenida en la LRJPAC, aunque, ahora, va más allá de lo que establecía la LRJPAC, porque incluye no sólo los aspectos estáticos (cómo se conforman las especificaciones y programas), sino también los dinámicos.

En todo caso, es necesario indicar que la disociación entre la autoridad que tiene que hacer visibles los requisitos y la que potencialmente puede resultar responsable a efectos de la impugnación resuelve, también, en el plano teórico algunas de las cuestiones que hemos aludido y aludiremos en el presente trabajo, esto es, la disociación entre el órgano de gestión real y el que ejerce, también realmente, la competencia desde una perspectiva jurídica.

En la redacción del artículo 39 de la LAE esta posibilidad ha quedado claramente abierta, ya que cuando se hagan públicas las características puede añadirse que las impugnaciones corresponden al mismo órgano que tramita y resuelve, o puede establecer que la competencia en términos jurídicos va por un lado y se corresponde con lo que determinan las normas sustantivas, o por el contrario disociar ambas facetas de la actuación administrativa.

En todo caso, lo que queda claro es que la nueva LAE no resta importancia a la figura de la aprobación de la aplicación, más allá de que la referencia a la publicidad de las condiciones pueda considerarse, aparentemente, como de menor intensidad que la figura de la aprobación. A la espera de que el desarrollo reglamentario determine las condiciones explícitas en las que se tiene que producir la publicación e, incluso, el órgano al que corresponde su realización, podemos indicar que su condición de disposición general habilitadora de la transformación de la actuación administrativa –con la incidencia que la misma determine– es evidente, y la posibilidad de centrar en la misma la capacidad de impugnación es, igualmente, clara. No obstante, a esta cuestión nos referiremos más adelante.

Finalmente, y en relación con lo que se indicaba al principio de este apartado, cabe resaltar la relevancia jurídica del requisito de aprobación/publicación de las características generales de los programas o aplicaciones que se utilizan en el ámbito de los procedimientos administrativos.

Serie Claves del Gobierno Local, 12
ISBN: 978-84-614-0970-9
Fundación Democracia y Gobierno Local

Esta relevancia jurídica alcanza no sólo al procedimiento administrativo, sino también al proceso jurisdiccional que revise la actuación administrativa en cuestión. Si no hay un acto de aprobación o de publicación, es muy probable que el alcance de la revisión jurisdiccional pueda verse mermado, en razón a que no sea posible "reconstruir" el entero proceso de formación de voluntad del órgano administrativo.

La revisión jurisdiccional debe alcanzar a la totalidad del proceso de formación, y, dentro de éste, y en la medida que hayan tenido incidencia en dicho proceso, a la totalidad de los medios y las formas en las que se ha realizado la adopción de la decisión. Pero, además, la aprobación/publicación de las características de la tecnología utilizada tiene el efecto adicional de seguridad y de generalidad. Dicha aprobación supone que el órgano administrativo, cuando actúa, lo hace siempre conforme a unas pautas, y que las mismas son conocidas y públicas. De lo contrario, y si este efecto de "foto fija" no se produce, se está introduciendo en el procedimiento administrativo una incertidumbre y una aleatoriedad que ciertamente acabarán complicando no sólo la actuación administrativa, sino, como decíamos, la revisión jurisdiccional.

Este breve apunte sobre la relevancia jurídica de la aprobación/publicación de las características y el alcance de los medios electrónicos utilizados, es el que nos lleva a considerar que el artículo 39 –como lo era el artículo 45.4 de la LRJPAC– debería haberse declarado básico, para evitar que su desarrollo por las distintas Administraciones Públicas pudiera eventualmente decidir prescindir de este requisito. Su inserción en el procedimiento administrativo común es para nosotros evidente.

Sin embargo, la LAE ha querido evitar este efecto de disciplina y uniformidad, ya que tanto el marco general (artículo 39) o el particular (artículo 36) han quedado fuera de la determinación básica. A partir de aquí serán las respectivas Administraciones territoriales las que determinen cómo se trasladan a los procedimientos electrónicos los elementos centrales, que se preservan formalmente con los programas y aplicaciones utilizadas, y que constituyen elementos centrales de la validez del acto administrativo. En este punto recuérdese que el artículo 36 se refiere a la competencia y a los trámites del procedimiento. Estos elementos, se diga o no en la LAE, deben asegurarse en el procedimiento normal y en el electrónico. El reto, por tanto, es el de trasladar voluntariamente el requisito del artículo 39 y del artículo 36 de la LAE a los respectivos procedimientos, en la forma que se determine en las respectivas normas que desarrollen o complementen –en el ámbito de la Administración territorial– las determinaciones de la AGE.

Serie Claves del Gobierno Local, 12
ISBN: 978-84-614-0970-9
Fundación Democracia y Gobierno Local

6. Algunos elementos centrales de la constatación de la actuación procedimental electrónica

6.1. La transformación de elementos esenciales del procedimiento administrativo

Las consideraciones generales sobre la utilización de la tecnología en el ámbito procedimental, nos permiten ahora centrarnos en otros aspectos más tangibles y concretos: los documentos administrativos, los expedientes y su archivo. Tres cuestiones que tienen mucho que ver con lo que hemos denominado los aspectos "relacionales" con los órganos jurisdiccionales que, en su función revisora, necesitan, precisamente, conocer el conjunto de actuaciones administrativas realizadas.

Desde una perspectiva legal podemos comenzar por indicar las características que la LAE predica de cada uno de los elementos enunciados:

A) Documento electrónico[41]

Se refiere a él el artículo 29 de la LAE, cuando admite el mismo siempre que "...incorporen una o varias firmas electrónicas conforme a lo establecido en la Sección 3.ª del Capítulo II de la presente Ley....".[42] Es claro, por tanto, que no existe más restricción para la producción de documentos electrónicos que la de la incorporación de una o varias de las firmas electrónicas en la forma que se contiene en la propia LAE. Desde la perspectiva de lo que aquí se analiza, sí nos conviene indicar que el concepto de documento electrónico se plantea aquí de forma autónoma al del propio procedimiento, de forma que podrán existir documentos electrónicos tanto en procedimientos decisionales como en procedimientos no electrónicos en los que el resultado final de relación frente a terceros –el propio documento– es el que sí se realiza por medios electrónicos.

Esta regulación se completa en el artículo 30 con la referencia a las copias electrónicas, que tendrán la consideración de copias auténticas "...siempre que el documento electrónico original se encuentre en poder de la Administración, y que la in-

41. Bonet Company, J.: "El documento electrónico en el procedimiento administrativo español", *Informática y Derecho*, núm. 30, 1999. Asís Roig, A. de: "Documento electrónico en la Administración Pública", en la obra colectiva *Ámbito jurídico de las tecnologías de la información*, Dir. Gallardo Ortiz, M. A., Madrid, 1996.

42. Esta regulación se completa indicando que: "...2. Los documentos administrativos incluirán referencia temporal, que se garantizará a través de medios electrónicos cuando la naturaleza del documento así lo requiera. 3. La Administración General del Estado, en su relación de prestadores de servicios de certificación electrónica, especificará aquellos que con carácter general estén admitidos para prestar servicios de sellado de tiempo..."

Serie Claves del Gobierno Local, 12
ISBN: 978-84-614-0970-9
Fundación Democracia y Gobierno Local

formación de firma electrónica y, en su caso, de sellado de tiempo permitan comprobar la coincidencia con dicho documento...”

A esta determinación se añaden dos efectos adicionales:

– Las copias realizadas por las Administraciones Públicas, utilizando medios electrónicos, de documentos emitidos originalmente por las Administraciones Públicas en soporte papel, tendrán la consideración de copias auténticas siempre que se cumplan los requerimientos y actuaciones previstos en el artículo 46 de la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.
– Las Administraciones Públicas podrán obtener imágenes electrónicas de los documentos privados aportados por los ciudadanos, con su misma validez y eficacia, a través de procesos de digitalización que garanticen su autenticidad, integridad, y la conservación del documento imagen, de lo que se dejará constancia. Esta obtención podrá hacerse de forma automatizada, mediante el correspondiente sello electrónico.

Finalmente, el apartado 5 del artículo 30 establece que: “...5. Las copias realizadas en soporte papel de documentos públicos administrativos emitidos por medios electrónicos y firmados electrónicamente tendrán la consideración de copias auténticas siempre que incluyan la impresión de un código generado electrónicamente u otros sistemas de verificación que permitan contrastar su autenticidad mediante el acceso a los archivos electrónicos de la Administración Pública, órgano o entidad emisora...”

Este conjunto de prescripciones nos permite corroborar la afirmación inicial en relación con la independencia del concepto documento electrónico respecto del propio procedimiento en el que se produce o en el que debe surtir efectos. Se trata, por tanto, de un concepto, el de documento electrónico, que tiene entidad propia y que no puede predicarse exclusivamente de aquellos procedimientos iniciados y tramitados electrónicamente. En todo caso, la regulación conforma un entorno ciertamente flexible, que procede tanto de la propia generación electrónica como de la incorporación a formatos electrónicos de documentos convencionales realizados en otro soporte distinto.

Serie Claves del Gobierno Local, 12
ISBN: 978-84-614-0970-9
Fundación Democracia y Gobierno Local

B) Los archivos electrónicos[43]

Al tema del archivo electrónico de documentos se refiere el artículo 31 de la LAE cuando habilita que: "...Podrán almacenarse por medios electrónicos todos los documentos utilizados en las actuaciones administrativas...". Este precepto debe ponerse, por tanto, en directa relación con lo que se ha indicado en el apartado anterior y, en concreto, con la desvinculación entre el concepto de documento y el procedimiento administrativo, por la sencilla razón de que se pueden conformar como documentos electrónicos los que, mediante la correspondiente firma o sello, se obtengan de soportes que no sean electrónicos. Lo que nos interesa, en este punto, recordar es que la LAE habilita para convertir el conjunto de los ficheros administrativos en ficheros electrónicos.

Para ello deben cumplirse algunos requisitos que aparecen consignados en el apartado 2 del mismo artículo, cuando indica que: "...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..."

Desde una perspectiva instrumental, el precepto concluye indicando que: "...3. Los medios o soportes en que se almacenen documentos, deberán contar con medidas 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...". Aunque esta referencia es genérica, es evidente que el régimen jurídico aplicable es el previsto en el artículo 38 de la LRJPAC, y que las indicaciones que se contienen en el precepto deben considerarse meramente instrumentales respecto de la normativa general de aplicación, que es la prevista en la LRJPAC.

C) Finalmente, el expediente electrónico

Su regulación se contiene en el artículo 32 de la LAE, que comienza por indicar que: "...1. El expediente electrónico es el conjunto de documentos electrónicos correspon-

43. Fernández Salmerón, M.: "El acceso a los registros y archivos administrativos: perspectiva telemática de un derecho contemporáneo", en *Quince años de encuentros sobre Informática y Derecho (1987-2002)*, tomo II, Madrid, 2002.

Serie Claves del Gobierno Local, 12 Fundación Democracia y Gobierno Local
ISBN: 978-84-614-0970-9

dientes a un procedimiento administrativo, cualquiera que sea el tipo de información que contengan..."[44]

Al lado de esta determinación definitoria se contienen, en el mismo artículo, otras conforme a las cuales: "...– 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..."

La consecuencia práctica de cuanto acaba de indicarse es relativamente sencilla: estamos abocados a un panorama de expedientes electrónicos, archivos electrónicos y documentos electrónicos como elementos reales de la actuación administrativa. Siendo esto así, surge el problema relacional con los Tribunales, que requieren de la Administración la remisión de aquéllos como parte ineludible del proceso revisor. A esta cuestión dedicamos los apartados siguientes.

6.2. Un intento de reconfiguración general

Sobre la base de cuanto llevamos indicado, podemos intentar ahora una reformulación de carácter general, para determinar una escala de fuentes y organización de los diferentes instrumentos que deben considerarse en la utilización de técnicas electrónicas, en el marco de los procedimientos administrativos. Podemos referirnos a las siguientes:

A) En el ámbito de la AGE, es posible la utilización de técnicas electrónicas y telemáticas en cualquiera de sus fases, y con el alcance que se considere oportuno. Para su utilización es preciso aprobar o hacer público con carácter general las características de la aplicación, lo que es tanto como justificar formalmente que se cumplen los requisitos administrativos convencionales y las características generales de cómo el sistema informático opera en la aplicación de las normas o en la realización de los trámites esenciales del procedimiento.

B) En el resto de Administraciones Públicas, es igualmente posible la aplicación de los medios electrónicos o informáticos, aunque el requisito de la aplicación no forma parte de la obligación derivada de la LAE y, por tanto, o se instau-

44. Rico Gómez, J. I.: "El expediente administrativo y el proceso administrativo: un análisis de jurisprudencia", *Revista Española de Derecho Administrativo*, núm. 71, julio-septiembre, Madrid, 1992.

Serie Claves del Gobierno Local, 12
ISBN: 978-84-614-0970-9
Fundación Democracia y Gobierno Local

ra en las normas procedimentales propias o, simplemente, se cumple por la importancia y la seguridad de tal realización.

C) Las normas reguladoras de los respectivos procedimientos deberán indicar si existe la modalidad electrónica y las características generales de la misma, bien de forma directa o bien por remisión a la normativa que, conforme a lo indicado en los apartados anteriores, se haya dictado para su aplicación.

D) La utilización de instrumentos accesorios o complementarios (como la firma electrónica) se integra en el ámbito del procedimiento por referencia a cómo se produce su uso, pero, realmente, lo que hace, al menos desde el plano de la invalidez del acto, es añadir una legislación sustantiva a la puramente procedimental. De esta forma, si las normas del respectivo procedimiento prevén la utilización de un tipo de firma o sellado, o el instrumento que se quiera y que tenga una regulación ya determinada en sede normativa diferente, se produce una integración de ambas legalidades. De esta forma, si se prevé el uso de la firma, lo será en las condiciones previstas en la normativa de firma. Los errores o las infracciones de esta regulación formarán parte de la legalidad del acto administrativo en cuestión.

Este resumen nos sirve para indicar, con carácter general, que la regulación instrumental de la informática o la electrónica se configura como un requisito adicional que se integra en la legalidad procedimental y sustantiva del acto administrativo en cuestión, de forma que sus irregularidades se proyectarán sobre el acto en cuestión para determinar su nulidad de pleno derecho o su anulación, en función de las reglas generales que, sobre la invalidez del acto administrativo, se prevén en la normativa procedimental común.

7. La revisión jurisdiccional de los actos dictados utilizando procedimientos electrónicos

Llegados a este punto, y en línea con las consideraciones generales sobre la conformación del derecho a la tutela efectiva, debemos descender al análisis de lo que consideran el verdadero problema de futuro: la intensidad de la revisión jurisdiccional y el eventual condicionamiento de la misma, como consecuencia de la utilización en vía administrativa de instrumentos de carácter electrónico.

Una vez superados los problemas de la utilización de la tecnología, desde la perspectiva de la seguridad, el verdadero reto es, precisamente, conseguir que la misma se produzca sin merma ni reducción de la capacidad de fiscalización de los órganos

Serie Claves del Gobierno Local, 12 Fundación Democracia y Gobierno Local
ISBN: 978-84-614-0970-9

jurisdiccionales, como elemento de control de las Administraciones Públicas y de realización del modelo constitucional.

La eventual limitación o reducción puede producirse bien por no conocer realmente cómo se ha producido la formación de voluntad del órgano administrativo o bien porque, conociéndose, se carezca de los medios y de la capacidad suficiente para ejercitar sus potestades de revisión y sustitución del criterio administrativo. De lo que no cabe duda es de que la utilización de medios electrónicos supone una transformación de tal nivel en el funcionamiento administrativo, que muchos de los elementos clave del procedimiento administrativo convencional resultan en entredicho y que, por tanto, ambas posibilidades pueden llegar a darse.

En este sentido, cuestiones como la competencia del órgano, la notificación, el principio de audiencia, o los trámites de formación de la voluntad de los órganos administrativos a que se refieren las normas de procedimiento administrativo convencional, se van a realizar en forma diferente cuando se utilizan medios electrónicos frente a cuando no ocurre tal cosa, lo que exige una adaptación de todo orden para evitar que el punto final de ambos que es el aquí analizado, esto es, la revisión jurisdiccional, se realice en ambos casos con la misma intensidad y alcance.

Para conseguir el anterior objetivo, es necesario alertar sobre la existencia de un cierto riesgo en el momento actual respecto de si la automatización puede acabar condicionando el umbral de fiscalización, la intensidad del juicio revisorio y, por ende, de la tutela efectiva de los derechos de los ciudadanos y del control de la actuación de los Poderes Públicos.

Para aproximarnos a los perfiles concretos de este riesgo debemos analizar los diferentes aspectos ligados directamente a la cuestión planteada. Este análisis nos lleva, en primer término, a abordar –aunque sea muy brevemente– la teoría general de la nulidad de los actos administrativos, para, en segundo lugar, proyectarla sobre los defectos que pueden concurrir en los actos administrativos dictados sobre base tecnológica, y cómo presentarlo en el ámbito de la revisión jurisdiccional para conseguir su reparación.

Despejadas estas cuestiones, la que finalmente se plantea es la de resolver cómo los defectos de la utilización tecnológica repercuten en la validez y en la eficacia de los actos administrativos que se dictan conforme a los mismos.

Con carácter general y en este marco cabe reconocer que la cuestión planteada tiene algo de contingente y, probablemente, de temporal, pero ambas características no enervan su importancia real ni la necesidad de su análisis y debate, entre otras

Serie Claves del Gobierno Local, 12
ISBN: 978-84-614-0970-9
Fundación Democracia y Gobierno Local

razones porque, como venimos indicando, es necesario recalcar que, durante algunos años –los futuros–, van a coexistir ambas formas de actuación administrativa, y la adecuación tendrá siempre un referente donde mirarse.[45]

45. Nota general: hemos utilizado la expresión RLAE para referirnos al Borrador de Proyecto de Real Decreto de desarrollo de la LAE, que el Ministerio de Administraciones Públicas hizo público, y sometido a alegaciones poco antes de su extinción.

Serie Claves del Gobierno Local, 12
ISBN: 978-84-614-0970-9
Fundación Democracia y Gobierno Local

La gestión electrónica del procedimiento administrativo

Isaac Martín Delgado
Profesor Contratado Doctor de Derecho Administrativo.
Doctor Europeo en Derecho.
Universidad de Castilla-La Mancha

SUMARIO. 1. Planteamiento: la importancia de la Administración electrónica. 2. La gestión del procedimiento administrativo por medios electrónicos. 2.1. Disposiciones comunes a la gestión electrónica del procedimiento administrativo. 2.1.1. Impulso del empleo de los medios electrónicos y simplificación administrativa. 2.1.2. Las exigencias de constancia, identificación, sellado de tiempo y neutralidad. 2.2. Iniciación. 2.2.1. A instancia de parte y de oficio: el requisito del consentimiento. 2.2.2. La necesidad de buenos formularios. 2.2.3. La aportación de documentos adjuntos. 2.2.4. El derecho de subsanación. 2.3. Instrucción. 2.3.1. Los requisitos básicos de la instrucción del procedimiento por medios electrónicos. 2.3.2. Una grave omisión de la LAE: especial consideración al acceso a la información por medios electrónicos. 2.4. Resolución. **3. Conclusión**

1. Planteamiento: la importancia de la Administración electrónica

"Hablar hoy de Administración Pública es hablar necesariamente de Administración electrónica". En estas palabras de la Orden del Ministerio de Administraciones Públicas por la que se aprueba la imagen promocional de las actividades de Administración electrónica y se establecen criterios para su utilización (Orden APU/959/2003, de 11 de abril), se resume perfectamente una idea previa de la que debe partirse al hablar de esta cuestión: la aparición de nuevas tecnologías ha dado lugar a una revolución tecnológica de indudables consecuencias en el ámbito económico y social que terminará afectando sustancialmente –ya lo está haciendo, de hecho– a la Administración[1]

1. Por pura lógica, pues, como señala A. Palomar Olmeda, "la Administración de nuestros días no puede mantenerse en un proceso prestador de servicios que por su inadecuación con los tiempos y, por tanto, por su desconexión con el ámbito social en el que se inserta obligue a los ciudadanos a relacionarse con ella en forma diferente a como lo hacen con el resto de operadores sociales", "Un paso más en la aplicación de la tecnología en el procedimiento administrativo: hacia un procedimiento administrativo común de base tecnológica", *Revista Aranzadi de Derecho y Nuevas Tecnologías*, núm. 3, 2003, p. 91.

Serie Claves del Gobierno Local, 12
ISBN: 978-84-614-0970-9
Fundación Democracia y Gobierno Local

y, con ello, a la propia forma de entender algunas de las instituciones más importantes del Derecho Administrativo, principalmente al procedimiento administrativo.

La aplicación de las nuevas tecnologías al Derecho Administrativo plantea dos retos: un reto tecnológico y un reto jurídico. El reto tecnológico consiste en crear programas y sistemas que se adecuen a las exigencias constitucionales, legales y, en general, normativas que caracterizan al Derecho Administrativo, ámbito en el que van a ser aplicados; el reto jurídico consiste en establecer tales exigencias (adaptar en algunos casos, crear en otros) en el marco de las nuevas tecnologías y en determinar el régimen jurídico de su aplicación.

La validez de esta afirmación se comprueba claramente en relación con el procedimiento administrativo: se deben crear programas y sistemas informáticos y técnicos que sean capaces de permitir una tramitación telemática del procedimiento con respeto de las garantías mínimas que éste debe cumplir por definición (audiencia de los interesados, imparcialidad de los órganos intervinientes, transparencia, gratuidad, etc.) y, al mismo tiempo, se debe concretar el régimen jurídico del procedimiento administrativo electrónico, ponderando siempre entre las ventajas que aporta y los inconvenientes que puede generar –esto es, entre la celeridad de la gestión de los trámites administrativos[2] y los perjuicios para la garantía de los derechos e intereses de los administrados–,[3] con el fin de agilizar el proceso administrativo sin perder las necesarias garantías. Ello es así porque el fin que debe ser perseguido no es el uso de la tecnología en la Administración Pública, sino su utilización, como medio, para la mejora de la eficacia y de la eficiencia en las relaciones entre Administración y administrado[4] en el marco de la satisfacción del interés general. No se trata, pues, de

2. Celeridad que se deriva del principio de eficacia de la actuación administrativa, consagrado en el artículo 103 CE y concretado en el artículo 75 de la Ley 30/92.

3. En palabras de Bauzá Martorell, "deberá combinar sabiamente el régimen jurídico general del procedimiento administrativo, junto con los requisitos específicos del procedimiento sectorial y los propios de las comunicaciones electrónicas", *Procedimiento administrativo electrónico*, Comares, Granada, 2002, p. 23.

4. Así lo indican el *Plan de Choque*, *op. cit.,* p. 7, y el documento de la ASTIC sobre *Análisis y propuestas para la modernización de la Administración Pública*, *op. cit.,* p. 32. En el mismo sentido, la Comunicación de la Comisión sobre *El papel de la Administración electrónica en el futuro de Europa*, *op. cit.,* p. 7, señala que la Administración electrónica es un factor que hace posible una administración mejor y más eficiente, mejora la elaboración y aplicación de las políticas públicas y ayuda al sector público a hacer frente al difícil problema de prestar más y mejores servicios con menos recursos.

Y así lo prueban los datos. Baste simplemente indicar que la contratación y facturación electrónicas podrían generar un ahorro del 5% en los costes totales de la contratación y reducir en un 10% los costes de transacción (datos ofrecidos en la Comunicación de la Comisión sobre el *Plan de acción sobre administración electrónica i2010: Acelerar la administración electrónica en Europa en beneficio de todos*, COM (2006) 173 final, p. 8).

Serie Claves del Gobierno Local, 12 Fundación Democracia y Gobierno Local
ISBN: 978-84-614-0970-9

informatizar el procedimiento administrativo tal y como está previsto actualmente, sino de replantearlo, partiendo de una concepción distinta.[5]

Ello queda patente en el propio concepto de Administración electrónica, que se define oficiosamente como el uso de las tecnologías de la información y las comunicaciones en las Administraciones Públicas, combinado con cambios organizativos y nuevas aptitudes, con el fin de mejorar los servicios públicos y los procesos democráticos y reforzar el apoyo a las políticas públicas.[6]

Al cumplimiento de esta finalidad –aunque no exenta de deficiencias– dedica la Ley 11/2007, de 22 de junio, de acceso electrónico de los ciudadanos a los Servicios Públicos, en adelante la LAE, sus artículos 33 y ss., que son el objeto de análisis de las presentes líneas.

---

5. Para una perspectiva general sobre el procedimiento administrativo electrónico o ciberprocedimiento, puede verse Bauzá Martorell, *Procedimiento administrativo electrónico*, Comares, Granada, 2002; M. Tintó Gimbernat, "Administración electrónica y ciberprocedimiento", *Quaderns Obsei*, Universidad Pompeu Fabra, Barcelona, 2006; J. Ochoa Monzó, "¿Hacia la ciberadministración y el ciberprocedimiento?", en *El Derecho Administrativo en el umbral del siglo XXI*, homenaje al profesor Dr. D. Ramón Martín Mateo, tomo I, Ed. Tirant lo Blanch, Valencia, 2000, p. 151 y ss.; y, más recientemente, A. Palomar Olmeda, *La actividad administrativa efectuada por medios electrónicos. A propósito de la Ley de acceso electrónico a las Administraciones Públicas*, Thomson-Aranzadi, Cizu Menor, 2007, y, sobre todo, Valero Torrijos, *El régimen jurídico de la e-Administración. El uso de los medios informáticos y telemáticos en el procedimiento administrativo común,* 2.ª edición, Comares, Granada, 2007.

6. Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones sobre *El papel de la Administración electrónica en el futuro de Europa*, COM (2003) 567 final, p. 7. En un sentido muy similar, aunque más restrictivo en cuanto al alcance de la definición, la OCDE define la Administración electrónica como "el uso de las tecnologías de la información y las comunicaciones, y particularmente Internet, como una herramienta estratégica para lograr una mejor Administración Pública", *La Administración electrónica, un imperativo*. Estudios de la OCDE sobre Administración electrónica, p. 1 (el Informe está disponible en www.oecdbookshop.org. Última fecha de consulta: 10/5/2009). Esta definición fue la asumida en nuestro país por el *Plan de choque para el Impulso de la Administración electrónica en España*, Ministerio de Administraciones Públicas y Ministerio de Ciencia y Tecnología, 8 de mayo de 2003, p. 4 (en adelante, se hará mención al mismo como *Plan de Choque*, simplemente). Ya están proliferando en nuestro ordenamiento jurídico normas que recogen la definición de la Comisión Europea, dotándola de oficialidad. Es el caso de la Ordenanza reguladora de la Administración electrónica del Ayuntamiento de Barcelona, aprobada por el Pleno el 30 de enero de 2009.

Sobre el concepto y, en general, el origen de la Administración electrónica, *vid.* R. Martínez Gutiérrez, "Administración electrónica: origen, definición institucional y contexto actual", *Revista Aranzadi de Derecho y Nuevas Tecnologías*, núm. 14, 2007, p. 79 a 100.

Serie Claves del Gobierno Local, 12
ISBN: 978-84-614-0970-9
Fundación Democracia y Gobierno Local

2. La gestión del procedimiento administrativo por medios electrónicos

La Administración electrónica no es algo diferente, en sustancia, de la Administración Pública: se trata de la misma organización, destinada a cumplir la misma función, pero con una estructura modernizada y nuevos medios de actuación. Como consecuencia de ello, se introducen especialidades en nuestro ordenamiento jurídico, pero asegurando el mantenimiento de las garantías básicas de los ciudadanos en sus relaciones con la Administración.

La LAE apuesta ciertamente por la implantación de las nuevas tecnologías en el procedimiento administrativo, tanto en el ámbito puramente interno cuanto respecto de sus manifestaciones externas. Es consciente de que la gestión electrónica del procedimiento administrativo conlleva importantes ventajas para los ciudadanos y para la propia Administración: mejor satisfacción de derechos ya reconocidos en la Ley 30/1992 de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, en adelante la LPC, tales como el acceso a la información administrativa, el acceso al expediente, la consulta del estado de tramitación o la reducción de la carga documental–, y mayores facilidades en los procesos de trabajo internos –conexión entre expedientes, consulta simultánea de un mismo expediente sin necesidad de desplazamiento del mismo, ahorro de tiempo y costes, mayor eficacia en el marco de las relaciones interadministrativas–. Sin embargo, tal apuesta no es del todo firme, por dos razones: en primer lugar, porque la mayor parte de los preceptos que dedica la LAE a esta cuestión no tiene carácter básico; en segundo lugar, porque las exigencias podrían haber ido más allá, dado que las soluciones tecnológicas permiten la gestión electrónica del procedimiento sin pérdida de garantías jurídicas. El tenor literal del artículo 33 (en el sentido de afirmar que "se impulsará la aplicación de medios electrónicos a los procesos de trabajo y la gestión de los procedimientos y actuaciones administrativas"), es muy similar al del intrascendente artículo 45.1 de la LPC, que parece más declaración programática que exigencia normativa.

Ello lleva a la necesidad de mantener que el reconocimiento del derecho de los ciudadanos a relacionarse con la Administración por medios electrónicos, propiciado por el artículo 6 de la LAE, debe modular tal declaración y estar muy presente en las decisiones políticas de telematización de procedimientos y actuaciones administrativas.[7]

7. Por ello resulta ciertamente interesante el contenido del artículo 20.1 de la Ordenanza reguladora de la Administración electrónica del Ayuntamiento de Barcelona, en virtud del cual "el Ayuntamiento de Barcelona garantiza el ejercicio del derecho a relacionarse con la Adminis-

Serie Claves del Gobierno Local, 12 Fundación Democracia y Gobierno Local
ISBN: 978-84-614-0970-9

2.1. Disposiciones comunes a la gestión electrónica del procedimiento administrativo

2.1.1. Impulso del empleo de los medios electrónicos y simplificación administrativa

El artículo 33 de la LAE precisa que "[l]a gestión electrónica de la actividad administrativa respetará la titularidad y el ejercicio de la competencia por la Administración Pública que la tenga atribuida y el cumplimiento de los requisitos formales y materiales establecidos en las normas que regulen la correspondiente actividad". Sin embargo, añade que "[a] estos efectos, y en todo caso bajo criterios de simplificación administrativa, se impulsará la aplicación de medios electrónicos a los procesos de trabajo y la gestión de los procedimientos y de la actuación administrativos". Dicho sencillamente, la Administración no sólo está obligada a realizar las actuaciones necesarias para satisfacer el derecho de los ciudadanos a relacionarse con la Administración por medios electrónicos, telematizando sus procedimientos y actuaciones para que surtan efectos *ad extra* a lo dispuesto en la LAE, sino que, además, debe igualmente impulsar el uso de los medios electrónicos en sus actuaciones procedimentales puramente internas, pues, en relación con ellas, están en juego muchos de los derechos que completan el estatuto del ciudadano administrado electrónicamente.

En relación con este extremo, se hace valer la propia definición de Administración electrónica. No se trata sólo de implantar las TIC en la organización y en los procesos de actuación de las Administraciones Públicas. Se pretende, además, introducir nuevas actitudes y cambios organizativos con el fin de mejorar los servicios públicos. En relación con el procedimiento administrativo, ello se traduce, tal y como reconoce el artículo 34 de la LAE, en la necesidad de realizar previamente análisis de rediseño funcional y de simplificación de procedimientos y trámites en la prestación de estos servicios, con el fin de reducir y/o suprimir documentación innecesaria que puede obtenerse directamente por la Administración a través de medios electrónicos, introducir mecanismos de participación de los ciudadanos, fomentar la transparencia administrativa, ofrecer información, reducir plazos y tiempos de respuesta y racionalizar cargas de trabajo, de tal modo que se cumplan los principios de eficacia y de eficiencia constitucionalmente consagrados.

Debe tenerse en cuenta, sin embargo, que ambos preceptos no poseen carácter básico. El legislador ha entendido que los diferentes aspectos relativos a los procesos de trabajo de las diferentes organizaciones administrativas son cuestión puramente

---

tración por medios electrónicos y del resto de los derechos reconocidos en el artículo 4 de esta Ordenanza con relación a los trámites y procedimientos cuya tramitación se haga por medios electrónicos".

Serie Claves del Gobierno Local, 12
ISBN: 978-84-614-0970-9
Fundación Democracia y Gobierno Local

organizativa y, en consecuencia, su regulación corresponde a la propia Administración actuante. Sin embargo, teniendo en cuenta que, en el fondo, el contenido de los mismos simplemente está reconociendo dos principios generales (consagrados, por otra parte, en el artículo 4 de la LAE, que sí tiene carácter básico), como son el principio de simplificación administrativa y el principio de transparencia y publicidad del procedimiento, y que el artículo 3 –igualmente básico– reconoce como finalidades de la Ley facilitar a los ciudadanos el acceso por medios electrónicos a la información y al procedimiento administrativo, y contribuir a la mejora del funcionamiento interno de las Administraciones Públicas, incrementando la eficacia y la eficiencia de las mismas mediante el uso de las tecnologías de la información, la conclusión es evidente: todas las Administraciones Públicas están obligadas, como norma de principio, a aplicar las TIC en sus procedimientos internos de actuación y a gestionar electrónicamente sus procedimientos bajo criterios de simplificación, transparencia, publicidad y eficacia, correspondiendo a cada una de ellas concretar los medios para cumplir con esta obligación. Además, no debe olvidarse que la gestión interna del procedimiento administrativo tiene manifestaciones en el exterior, en tanto que afecta a derechos de los ciudadanos reconocidos en la LPC y, en su versión electrónica, en la propia LAE, y que pueden ser exigidos jurisdiccionalmente (el ejemplo más claro es el derecho a no aportar documentos, proclamado en los artículos 35 f) de la LPC y 6.2 b) de la LAE). Por otra parte, un repaso de las distintas normativas autonómicas que regulan la implantación de los medios informáticos, telemáticos y electrónicos en el respectivo ámbito territorial, permite comprobar el mimetismo normativo del legislador autonómico, y hace presagiar que el contenido de los artículos 33 y 34, aun no siendo básicos, tendrá sus equivalentes en el nivel autonómico y local.[8]

Por señalar un ejemplo, así ha ocurrido con la Ordenanza reguladora de la Administración electrónica del Ayuntamiento de Barcelona, que reconoce expresamente el principio de impulso de medios electrónicos, en virtud del cual la Administración municipal impulsará de manera preferente el uso de los medios electrónicos en el conjunto de sus actividades.

Alguna consideración especial merece la posibilidad de reducir los plazos y los tiempos de respuesta en los procedimientos tramitados por medios electrónicos que contempla el artículo 34 c). La introducción de las nuevas tecnologías en la gestión

8. Junto con todo ello, tendrá un protagonismo fundamental en el diseño de los procedimientos administrativos en materia de servicios del mercado interior, la Directiva 123/2006/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de diciembre de 2006, relativa a los servicios en el mercado interior, que contiene importantes exigencias de simplificación y de telematización de los procedimientos administrativos relacionados con las actividades económicas de servicios.

Serie Claves del Gobierno Local, 12 Fundación Democracia y Gobierno Local
ISBN: 978-84-614-0970-9

del procedimiento administrativo permite ahorrar tiempo, y, en consecuencia, ello debe traducirse necesariamente en que los plazos de los diferentes trámites y el plazo para resolver puedan acortarse.[9] Sin embargo, no debe olvidarse que, desde el momento en que el uso de los medios electrónicos, salvo cuando se haya decretado reglamentariamente su obligatoriedad, es decisión del ciudadano, en los casos en que existan varios interesados en el procedimiento puede darse la circunstancia de que unos opten por el uso de las nuevas tecnologías y otros, en cambio, no. La duda que se plantea en estos supuestos es si la reducción de los plazos puede suponer vulneración del principio de igualdad.

Efectivamente, el artículo 4 de la LAE dispone que "[l]a utilización de las tecnologías de la información *(se ajustará)* a los siguientes principios:... b) 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". (La cursiva es nuestra). Por su parte, el artículo 74.2 de la LPC es contundente al determinar que "[e]n el despacho de los expedientes se guardará el orden riguroso de incoación en asuntos de homogénea naturaleza". Es evidente que, en el caso de procedimientos de concurrencia competitiva o similares, no resulta posible que los plazos de tramitación y resolución sean diferentes en función de los medios de gestión empleados si ello tiene consecuencias en cuanto al fondo de la decisión administrativa final. En cambio, cuando se trate de procedimientos de otro tipo, debe entenderse que el uso de los medios electrónicos es criterio objetivo de diferenciación y, en consecuencia, no existe vulneración del principio de igualdad.[10] En este caso, no obstante, resulta de aplicación el segundo inciso del citado precepto, en virtud del cual será necesario que "por el titular de la unidad administrativa se dé orden motivada *(relativa al cambio de prelación temporal)* de la que quede constancia". (La cursiva es nuestra).

Estamos en un período transitorio de implantación de las TIC en la Administración Pública y, por esta razón, las normativas reguladoras de los procedimientos y los órganos encargados de su tramitación deberán ser especialmente sensibles con relación

9. Es lo que hace, por señalar un ejemplo, la LCSP en sus artículos 96.2 b) y 125.4, en el sentido de permitir la reducción de los plazos para la presentación de proposiciones por parte de los contratistas cuando el procedimiento de contratación se vaya a gestionar por medios electrónicos.

10. Comparto así lo defendido por Valero Torrijos, *El régimen jurídico de la e-Administración*..., *op. cit.,* p. 186.

Serie Claves del Gobierno Local, 12
ISBN: 978-84-614-0970-9
Fundación Democracia y Gobierno Local

a este extremo, dado que seguirán siendo numerosos los procedimientos híbridos, en los que la tramitación se efectúe por medios electrónicos y por medios convencionales, en función de la opción del ciudadano. El paso del tiempo, la generalización del uso de las nuevas tecnologías por parte de los ciudadanos y de la Administración y las nuevas regulaciones normativas que se establecerán entonces harán que esta situación no tenga lugar. El aumento del número de procedimientos que se van incluyendo en la relación de procedimientos y actuaciones adaptados a la LAE, cuya publicidad exige la disposición final tercera de esta norma, es la prueba más evidente de ello.

2.1.2. Las exigencias de constancia, identificación, sellado de tiempo y neutralidad

Aunque no se contemplan bajo el epígrafe de "Disposiciones comunes" dentro del título relativo a la gestión electrónica de los procedimientos administrativos, las exigencias de constancia, identificación, sellado de tiempo y neutralidad deben predicarse respecto de todo procedimiento. Así se deriva de lo dispuesto en los artículos 27, 36 y 35 de la LAE, respectivamente.

Efectivamente, como requisito de validez aplicable a toda comunicación electrónica, el artículo 27.3 exige que se garanticen la constancia de la transmisión y recepción, de sus fechas, del contenido de las comunicaciones y la identidad de remitente y destinatario. Por su parte, el artículo 36 exige que las aplicaciones y sistemas de información utilizados para la gestión del procedimiento aseguren el control de tiempos y plazos, la identificación de los órganos responsables del procedimiento y la tramitación ordenada de los expedientes. De este modo, la iniciación del procedimiento –sea de oficio, sea a instancia del interesado–, las actuaciones realizadas durante la instrucción del mismo –alegaciones de los interesados, actuaciones de impulso del procedimiento por el órgano responsable, pero también las que impliquen a otros órganos o, incluso, a otras Administraciones, como ocurre en los casos de emisión de informes–, las notificaciones que se practiquen en su seno y la resolución final deberán satisfacer estos requisitos.

En particular, merecen cierta atención los relativos a la identificación y autenticación de los ciudadanos y de la Administración actuante, y el sellado de tiempo.

La acreditación de la identidad del interesado y la autenticación de la voluntad por éste expresada, es requisito de toda comunicación que dirija a la Administración. Por otro lado, el ejercicio de la competencia por el órgano que la tiene legalmente encomendada, y la autenticación de los actos administrativos por él emanados es

Serie Claves del Gobierno Local, 12 Fundación Democracia y Gobierno Local
ISBN: 978-84-614-0970-9

exigencia para la validez de la actuación administrativa. Ambas exigencias se cumplen mediante el uso de sistemas de firma electrónica, que regula la LAE en sus artículos 13 y ss., tomando como referencia la previa regulación de la Ley 59/2003, de 19 de diciembre, de firma electrónica, en adelante la LFE.[11]

Respecto del sellado de tiempo, se define como la acreditación a cargo de un tercero de confianza de la fecha y hora en que se ha realizado cualquier operación o transacción por medios electrónicos. La LAE, a la hora de dar esta definición, está pensando en el intercambio de documentos en el marco de una concreta relación administrativa. Pero la introducción de una referencia temporal a una actuación electrónica puede darse en otro tipo de circunstancias, principalmente cada vez que la Administración lleva a cabo un trámite en el marco de un procedimiento y la Ley le exige una referencia temporal. Por ello resulta más adecuada la definición que se contiene en el artículo 4 de la LFE, que, al hablar de las garantías adicionales que pueden introducirse en el uso de la firma electrónica en el marco de las relaciones jurídico-administrativas, recoge como una de ellas la imposición de fechas electrónicas, entendiendo por tal "el conjunto de datos en forma electrónica utilizados como medio para constatar el momento en que se ha efectuado una actuación sobre otros datos electrónicos a los que están asociados".

El sellado de tiempo (notaría electrónica) se efectúa a través de una tercera parte confiable, y la hora oficial se toma del Real Instituto y Observatorio de la Armada (Real Decreto 1308/1992; www.armada.mda.es), a través de cuya conexión se garantiza el mantenimiento de la hora oficial en los servidores conectados.

Finalmente, el artículo 35.1 de la LAE hace referencia al requisito de la neutralidad como exigencia de los modelos o sistemas electrónicos de solicitud disponibles para los ciudadanos en la sede electrónica de la Administración correspondiente. Esa misma neutralidad, no obstante, debe predicarse respecto de toda comunicación entre Administración y ciudadano, pues así se deriva de lo dispuesto en el artículo 4 i), que consagra el "[p]rincipio de neutralidad tecnológica y de adaptabilidad al progreso de las técnicas y sistemas de comunicaciones electrónicas, garantizando la independencia en la elección de las alternativas tecnológicas por los ciudadanos y por las Administraciones Públicas", del cual se deriva la obligación de la Administración de utilizar estándares abiertos y, de forma complementaria, estándares de uso generalizado por los ciu-

11. Para un estudio de estos preceptos puede verse mi trabajo "Identificación y autenticación de los ciudadanos", en Gamero Casado, E. y Valero Torrijos, J., *La Ley de Administración electrónica*, Thomson-Aranzadi, Cizur Menor, 2008, p. 317 y ss.

Serie Claves del Gobierno Local, 12
ISBN: 978-84-614-0970-9
Fundación Democracia y Gobierno Local

dadanos, y el consiguiente derecho del ciudadano a elegir entre los mismos (artículo 6.2 j)).[12]

Éste es uno de los grandes retos tecnológicos que conlleva la implantación de la Administración electrónica, muy conectado con la cuestión relativa a la interoperabilidad. En el contexto de las TIC, la interoperabilidad es definida como "la capacidad de los sistemas basados en tecnologías de la información y la comunicación y de los procesos empresariales basados en ellos de intercambiar datos y permitir la puesta en común de información y conocimientos".[13] La propia LAE reproduce esta misma definición en su anexo: es la capacidad de los sistemas de información, y por ende de los procedimientos a los que éstos dan soporte, de compartir datos y posibilitar el intercambio de información y conocimiento entre ellos. La interoperabilidad, pues, abarca tanto los medios técnicos en sí como los propios sistemas que utilizan esos medios.[14]

2.2. Iniciación

2.2.1. A instancia de parte y de oficio: el requisito del consentimiento

Como es de todos conocido, tal y como establece el artículo 68 de la LPC, los procedimientos podrán iniciarse de oficio o a solicitud de persona interesada. La iniciación de oficio tendrá lugar mediante acuerdo del órgano competente, mientras que la iniciación a instancia de parte exige la presentación en el registro del órgano competente de la correspondiente solicitud con un determinado contenido y acompañada de los documentos requeridos por la normativa aplicable.

---

12. Sobre la cuestión relativa a la neutralidad, puede verse el artículo de A. Boix, "La neutralidad tecnológica como exigencia regulatoria en el acceso a los servicios administrativos", en *Revista General de Derecho Administrativo*, núm. 16, 2007.

13. *European Interoperability Framework for pan-European eGovernment Services*, disponible en http://ec.europa.eu/idabc/en/document/3473/5887 (última fecha de consulta: 27/5/2009). Este documento pretende ser un instrumento definidor de los estándares y las líneas de actuación que las distintas organizaciones públicas han acordado o deben de acordar para interactuar las unas con las otras, con la finalidad de proveer servicios electrónicos centralizados a través de la interoperabilidad de servicios y sistemas entre las Administraciones Públicas y los ciudadanos.

La Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo sobre *Interoperabilidad de los servicios paneuropeos de Administración electrónica*, COM (2006) 45 final, de 13 de febrero, adopta esa misma definición.

14. Sobre la interoperabilidad como instrumento imprescindible para la implantación de la Administración electrónica, *vid.* A. Cerrillo, "Cooperación entre Administraciones Públicas para el impulso de la Administración electrónica", en *op. cit., La Ley de Administración electrónica*..., p. 495 y ss.

Serie Claves del Gobierno Local, 12 Fundación Democracia y Gobierno Local
ISBN: 978-84-614-0970-9

La LAE regula la iniciación por medios electrónicos del procedimiento administrativo en su artículo 35, pero con una particularidad: sólo menciona expresamente la iniciación a instancia del interesado. Efectivamente, este precepto dispone que "[l]a iniciación de un procedimiento administrativo a solicitud del interesado por medios electrónicos requerirá la puesta a disposición de los interesados de los correspondientes modelos o sistemas electrónicos de solicitud en la sede electrónica". Esta omisión sólo se entiende si se tiene en cuenta que el eje central de la Ley es el reconocimiento del derecho de los ciudadanos a relacionarse con las Administraciones Públicas por medios electrónicos y que, en consecuencia, toda relación entre unos y otras por estos medios exige manifestación de voluntad. Efectivamente, como ya ha sido anticipado, el artículo 27 de la LAE, en coherencia con el artículo 6, señala que los ciudadanos podrán elegir en todo momento la forma de comunicarse con la Administración, sea o no por medios electrónicos –salvo en los casos en que por ley se imponga el uso de los medios tradicionales o por reglamento se imponga el uso de los medios electrónicos–, y que su opción inicial no les vincula, de tal modo que a lo largo del procedimiento pueden optar por cambiar de medio. En consecuencia, las Administraciones Públicas utilizarán medios electrónicos en sus comunicaciones con los ciudadanos "siempre que así lo hayan solicitado o consentido expresamente". Se requiere, pues, que el ciudadano manifieste, de forma activa o pasiva, su voluntad en el sentido de optar por la telemática como medio de relación con la Administración.

El modelo actualmente vigente en la Administración General del Estado es el de suscripción de procedimientos. El ciudadano, a través de la página web 060.es, puede consultar los procedimientos adaptados a la LAE y, previa identificación electrónica, suscribir aquéllos en los que desea que sus relaciones con la Administración sean por medios electrónicos, con independencia de que los mismos se inicien de oficio o a instancia de parte.

Junto con ello, y en ausencia de suscripción de procedimientos, la presentación de una solicitud por medios electrónicos supone en sí misma manifestación de voluntad en este sentido. El consentimiento expreso, por tanto, guarda relación directa con los procedimientos iniciados de oficio –respecto de los cuales no ha existido suscripción previa–, en los que el órgano actuante, una vez dictado acuerdo de iniciación, deberá dirigirse al interesado por medios convencionales y requerirle si consiente el uso de medios electrónicos.

En consecuencia, a pesar de la omisión del artículo 35 de la LAE, debe entenderse que tanto los procedimientos que pueden iniciarse a instancia del interesado como los que pueden iniciarse de oficio se sustanciarán por medios electrónicos

Serie Claves del Gobierno Local, 12
ISBN: 978-84-614-0970-9
Fundación Democracia y Gobierno Local

cuando el interesado haya solicitado o consentido expresamente el uso de los mismos.[15]

Ello, claro está, salvo en el caso de que por vía reglamentaria se haya establecido la obligatoriedad de comunicarse con la Administración por medios electrónicos, donde no será necesario consentimiento del administrado. Efectivamente, según lo dispuesto en el artículo 27.6 de la LAE, para los casos en que los interesados sean personas jurídicas o colectivos de personas físicas que, por razón de su capacidad técnica o económica, dedicación profesional u otros motivos acreditados, tengan garantizado el acceso y la disponibilidad de las tecnologías precisas, es posible imponer el empleo de medios electrónicos para relacionarse con la Administración, algo que se hará por vía reglamentaria.[16] Es evidente que el empleo de las TIC en las relaciones administrativas contribuye a la eficacia y eficiencia de la actuación de la Administración, de ahí que resulte absolutamente razonable la previsión de tal posibilidad, siempre que concurra el requisito de la garantía de acceso a los medios electrónicos. Sin embargo, la invocación normativa de esta posibilidad debe hacerse con cautela. Por esta razón, debe entenderse que si el ciudadano, por el perfil al que pertenece, carece de las tecnologías necesarias, no podría ser obligado a utilizar las mismas en sus relaciones con la Administración.

2.2.2. La necesidad de buenos formularios

A pesar del antiformalismo que caracteriza al Derecho Administrativo, que permite que el procedimiento pueda iniciarse mediante la presentación de un simple escrito que únicamente ha de reunir una serie de datos de contenido, pero no de forma, el artículo 70.4 de la LPC exige a la Administración el establecimiento de modelos y sistemas normalizados de solicitudes "cuando se trata de procedimientos que impliquen la resolución numerosa de una serie de procedimientos", modelos que deberán estar disponibles para los ciudadanos en las dependencias administrativas del órgano competente. Así pues, con el fin de facilitar la gestión de procedimientos comúnmen-

15. Así lo entiende también A. Palomar Olmeda, "Gestión electrónica de los procedimientos", en *La Ley de Administración electrónica*..., *op. cit.,* p. 422 y 425.

16. Ya existían precedentes sobre esta cuestión. La disposición adicional decimoctava de la Ley 30/1992, modificada por la Ley 24/2001, imponía el uso de medios telemáticos a las empresas en relación con el Impuesto sobre el Valor Añadido y las relaciones con la Seguridad Social. Aplicación de esta previsión es la Orden ITC/105/2007, de 25 de enero, por la que se desarrolla la disposición adicional decimoctava de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, para el ámbito del Ministerio de Industria, Turismo y Comercio.

La Ordenanza reguladora de la Administración electrónica del Ayuntamiento de Barcelona reconoce esta posibilidad, que deberá concretarse por decreto de alcaldía.

Serie Claves del Gobierno Local, 12 Fundación Democracia y Gobierno Local
ISBN: 978-84-614-0970-9

te "utilizados" por los ciudadanos, la forma adquiere importancia. En desarrollo de esta previsión, el artículo 5 del Real Decreto 772/1999, de 7 de mayo, por el que se regula la presentación de solicitudes, escritos y comunicaciones ante la Administración General del Estado, la expedición de copias de documentos y devolución de originales y el régimen de oficinas de registro, añade, a la obligatoriedad indicada en la LPC, la posibilidad de establecer modelos normalizados de solicitud "[c]uando se estime conveniente para facilitar a los ciudadanos la aportación de los datos e informaciones requeridos o para simplificar la tramitación del correspondiente procedimiento". Dentro de este mismo ámbito territorial, el Real Decreto 1465/1999, de 17 de septiembre, por el que se establecen criterios de imagen institucional y se regula la producción documental y el material impreso de la Administración General del Estado, ha desarrollado esta previsión, determinando el contenido de los modelos normalizados de solicitud,[17] y exigiendo la publicidad de los mismos a través del BOE y su incorporación a un catálogo que deberá ofrecerse al público permanentemente actualizado.[18]

Estos modelos normalizados de solicitud, tal y como indica el propio artículo 5.2 del Real Decreto 772/1999, podrán integrarse en sistemas normalizados de solicitud que permitan la transmisión por medios telemáticos de los datos e informaciones requeridos, sistemas que deberán ser aprobados por orden del Ministerio correspondiente, previo informe favorable del Ministerio de Administraciones Públicas.

---

17. El artículo 8 del Real Decreto determina que, junto con el encabezamiento, el título expresivo del objeto de la solicitud y los espacios para la fecha de entrada y de registro, aparezcan espacios para los datos del solicitante, los datos de la solicitud, los datos de notificación y el listado de documentos preceptivos que deben acompañar a la solicitud.

18. Resulta ciertamente desesperanzador comprobar cómo en la web del Ministerio de Administraciones Públicas (ahora Ministerio de Política Territorial, aunque la dirección electrónica del MAP se mantiene), en el apartado Servicios y en el subapartado Formularios, tras la indicación "Descárguese los formularios que necesite para cumplimentar distintos trámites", aparecen sólo referencias genéricas a los distintos documentos que puede emanar un órgano administrativo, incluyendo su denominación y su definición –y, por supuesto, sin posibilidad de descargar nada– y se omite toda información sobre formularios a disposición de los ciudadanos para poder sustanciar trámites ante la Administración. Véase http://www.map.es/servicios/formularios.html.

Ejemplo de buena práctica es el caso del Gobierno de Aragón. En cumplimiento de lo dispuesto en la Orden de 30 de diciembre de 2008, del Consejero de Presidencia, por la que se crea el Catálogo de modelos normalizados de solicitudes y comunicaciones dirigidas a la Administración de la Comunidad de Aragón, no sólo se ha puesto el mencionado Catálogo a disposición pública, sino que, además, es posible descargarse los formularios de iniciación de todos los procedimientos en él incluidos. Véase https://servicios.aragon.es/desforc-web/filtro_busqueda.do? En el Portal del Gobierno de Aragón aparecen los procedimientos clasificados por fecha de publicación en el Boletín Oficial de Aragón o por departamentos: http://portal.aragon.es/portal/page/portal/DGA/Catalogo.

Serie Claves del Gobierno Local, 12
ISBN: 978-84-614-0970-9
Fundación Democracia y Gobierno Local

En línea con esta realidad, el artículo 35 de la LAE, como acaba de mencionarse, exige –con carácter básico– la puesta a disposición de los interesados, a través de la sede electrónica de la correspondiente Administración, de los preceptivos modelos o sistemas electrónicos de solicitud para hacer posible la iniciación del procedimiento a instancia de parte por medios electrónicos. Aunque parece totalmente lógico que así sea, el tenor literal de la norma es ciertamente restrictivo, pues parece dar a entender que no cabe iniciación a instancia de parte si no es mediante el uso del modelo normalizado determinado por la Administración. Así deberá ser en procedimientos concretos –los amparados por el artículo 70.4 de la LPC–, o en los casos en que con ello se facilite el trámite al administrado o se simplifique la tramitación, pero no en todos los casos, pues, de lo contrario, sólo habrá posibilidad de iniciar un procedimiento por medios electrónicos cuando la respectiva Administración haya adaptado a la LAE el concreto procedimiento. Dicho sencillamente, ¿por qué no habilitar el sistema de registros electrónicos para permitir que a través del mismo sean presentados –y recibidos correctamente– no sólo los formularios configurados por la Administración, sino cualquier solicitud? Bastará, en este sentido, si se opta por los formularios, con poner a disposición de los ciudadanos un formulario absolutamente genérico al uso, donde el interesado haga constar sus datos, los hechos y razones de su petición, la concreta solicitud, y el órgano al que va dirigido el escrito.

Es la opción del artículo 22.1 de la Ordenanza reguladora de la Administración electrónica del Ayuntamiento de Barcelona, que, tras reproducir el primer apartado del artículo 35, en el sentido de declarar la obligatoriedad de poner a disposición de los ciudadanos los formularios electrónicos, añade que "para los trámites y procedimientos para los cuales no se haya establecido un modelo o sistema electrónico de solicitud específico, el Ayuntamiento de Barcelona se obliga expresamente a poner a disposición de los interesados un modelo o sistema electrónico de solicitud genérico".

La razón de la insistencia en esta cuestión no es baladí. Bastará con la no habilitación del registro electrónico para la admisión de la solicitud que desee presentar el ciudadano, para que éste se vea impedido en su derecho a optar por los medios electrónicos para iniciar un procedimiento administrativo, algo totalmente contrario al espíritu y al contenido de la LAE. La propia LPC es consciente de esta realidad, al permitir que, cuando se haga uso de modelos y sistemas normalizados de solicitud, los solicitantes puedan aportar adicionalmente "los elementos que estimen convenientes para precisar o completar los datos del modelo, los cuales deberán ser admitidos y tenidos en cuenta por el órgano al que se dirijan". La parquedad de la LAE, la taxatividad de su tenor literal y, sobre todo, la aplicación que se está haciendo de la misma por las diferentes Administracio-

Serie Claves del Gobierno Local, 12 Fundación Democracia y Gobierno Local
ISBN: 978-84-614-0970-9

nes[19] hacen especialmente importante resaltar esta necesidad, que deberá tener necesariamente su equivalente cuando se haga uso de medios electrónicos.

Esta exigencia es la que explica que el artículo 24.2 de la LAE, al regular los registros electrónicos, establezca que éstos podrán admitir documentos electrónicos normalizados correspondientes a los servicios, procedimientos y trámites que se especifiquen en la norma de creación del registro, pero también "[c]ualquier solicitud, escrito o comunicación distinta de los mencionados en el apartado anterior dirigido a cualquier órgano o entidad del ámbito de la Administración titular del registro",[20] previsión que hoy por hoy no se cumple en absoluto.

También en relación con los formularios, el primer apartado del artículo 35 exige la accesibilidad de los mismos sin restricciones tecnológicas. Así debe ser, en cumplimiento de los principios de accesibilidad a la información y a los servicios y de neutralidad tecnológica y adaptabilidad al progreso consagrados en el artículo 4, y en atención al derecho a la elección de las aplicaciones o sistemas para relacionarse con la Administración, que conlleva el uso obligado de estándares abiertos o, al menos, de uso generalizado por los ciudadanos (artículo 6.2 j)).

Además, se permite que, con el objeto de facilitar y promover su uso, el sistema normalizado de solicitud se ofrezca al interesado complementado en todo o parte. Así ocurre ya en la versión en papel de los modelos normalizados de solicitud, donde, por ejemplo, tal y como dispone el artículo 8 del RD 1465/1999, pueden aparecer impresos los hechos y las razones en que el ciudadano fundamenta su solicitud, siempre que sean homogéneos y uniformes para el concreto procedimiento y se permita al solicitante la posibilidad de modificarlos o realizar adiciones. La diferencia radica en que el uso de las TIC permite mayores posibilidades, como el propio artículo 35 de la LAE reconoce: no sólo el formulario puede ponerse a dis-

19. Basta con visitar cualquier página web de titularidad de una administración pública para comprobar que, dentro del apartado trámites on line –o expresiones similares– aparece siempre un listado de procedimientos que pueden iniciarse por medios electrónicos, en número bastante inferior al de procedimientos que tramita esa Administración. Si bien es cierto que todas las Administraciones territoriales tienen de plazo hasta el 31 de diciembre de 2009 para adaptar sus procedimientos para que puedan ejercerse en su seno los derechos consagrados en la LAE, no menos cierto es que, como permite augurar la proximidad de la fecha y la realidad actual, la situación cambiará poco a corto plazo.

20. El término "podrán" que emplea el precepto no debe entenderse en el sentido de que la LAE atribuye a las diferentes Administraciones territoriales la posibilidad de decidir sobre los escritos y comunicaciones que admiten sus registros electrónicos, sino en el sentido de "estarán capacitados" o "estar habilitados". Así se deduce de la conexión entre el registro electrónico de documentos y el derecho del administrado a relacionarse con la Administración por medios electrónicos.

Serie Claves del Gobierno Local, 12
ISBN: 978-84-614-0970-9
Fundación Democracia y Gobierno Local

posición del interesado ya precumplimentado, sino que, además, pueden incluirse comprobaciones automatizadas de la información aportada cuando los datos se encuentran almacenados en bases de datos de la propia Administración actuante o, incluso, de otra diferente. Está claro que ello contribuye a facilitar la labor del ciudadano, y permite aumentar la eficacia y la eficiencia de la actuación administrativa, pero debe insistirse en que los formularios nunca deben ser tan rígidos como para impedir modificaciones, adiciones o cualesquiera cambios que el interesado desee realizar.

2.2.3. La aportación de documentos adjuntos

El segundo apartado del artículo 35 establece que "[l]os interesados podrán aportar al expediente copias digitalizadas de los documentos" (se entiende, aquéllos que se deban acompañar a la solicitud o que el ciudadano desee presentar como complemento a la misma). La fidelidad con el original se garantiza a través de la firma electrónica avanzada, sin perjuicio de que el órgano actuante pueda requerir al ciudadano el cotejo de original y copia, y, con carácter excepcional, ante la imposibilidad del cotejo, la presentación del original. Se reconoce de este modo la validez de las copias digitales de documentos que obran en poder del administrado, en coherencia con el artículo 46 de la LPC.

Sin embargo, el artículo 30 de la propia LAE, al regular las copias electrónicas, sólo otorga el carácter de auténticas a las copias de documentos –hayan sido emitidos por el interesado o por la Administración– que obren en poder de la Administración, debidamente firmados y con sellado de tiempo.

Uno de los aspectos más importantes de la Administración electrónica es, sin duda alguna, el documento electrónico y el archivo electrónico de los documentos administrativos.[21] La LPC fue consciente de ello y reconoció en su artículo 46 la validez de los documentos administrativos electrónicos y de las copias electrónicas, otorgándoles la misma validez jurídica y eficacia que los documentos en papel.

La LAE, consciente además de la vinculación de esta cuestión con algunos de los derechos reconocidos a los ciudadanos administrados electrónicamente,[22] regula ampliamente tanto el documento electrónico como las copias electrónicas, en sus artículos 29 y 30.

---

21. Sobre los documentos electrónicos, véase el trabajo de F. J. Sanz Larruga, "Documentos y archivos electrónicos", en *La Ley de Administración electrónica*..., *op. cit.,* p. 455 y ss.

22. La regulación del documento administrativo electrónico está sin duda alguna relacionada con el derecho de acceso a la información por medios electrónicos.

Serie Claves del Gobierno Local, 12 Fundación Democracia y Gobierno Local
ISBN: 978-84-614-0970-9

Define el documento electrónico como la información de cualquier naturaleza en forma electrónica, archivada en un soporte electrónico según un formato determinado, y susceptible de identificación y tratamiento diferenciado. Es el paquete de información (sea ésta texto, gráficos, sonidos, imágenes, etc.). De este modo, soporte (electrónico), mensaje (información de cualquier naturaleza) e individualización (tratamiento diferenciado) se constituyen en la base de la definición de documento electrónico. En coherencia con ello, se reconoce la validez jurídica de los documentos emitidos por la Administración por medios electrónicos (insistiendo a tal fin en la necesidad de incorporar las firmas electrónicas correspondientes para garantizar la identidad del firmante del documento y autenticar su voluntad) y, como requisito adicional, se exige la inclusión de una referencia temporal, cuando la naturaleza del documento así lo requiera. Como puede comprobarse, la Ley intenta en todo momento garantizar que la versión electrónica del documento administrativo cumple con las exigencias aplicables al documento en papel.

Mayor atención aún se dedica a las copias electrónicas de documentos electrónicos emitidos por las Administraciones Públicas o por los propios interesados, otorgándoles la consideración de copias auténticas con eficacia jurídica plena.[23] No podía ser de otro modo si se tiene en cuenta que, a diferencia de lo que ocurre con el soporte papel, las copias de los documentos electrónicos en nada se diferencian de su original. Para que esto sea así, no obstante, es preciso que las copias reúnan dos requisitos: que el documento original se encuentre en poder de la Administración (para poder comprobar su autenticidad); y que la información sobre firma electrónica y, en su caso, sellado de tiempo, permitan comprobar la coincidencia. De este modo, la autenticidad de la copia se obtiene sobre la base de la firma electrónica. La razón de esta exigencia es consecuencia necesaria de la imposibilidad de distinguir entre original y copia en la versión electrónica de los documentos; con la firma electrónica y el sellado de tiempo se garantiza que ese nuevo documento es copia del original electrónico. Además, se atribuye también la consideración de copia auténtica a las copias de documentos administrativos en papel realizadas por medios electrónicos, así como a las digitalizaciones de documentos presentados por los ciudadanos en papel. Bastará con que se asegure la integridad y autenticidad y se garantice la conservación de la copia electrónica. Es la denominada compulsa electrónica, en la que el funcionario, en lugar de limitarse a cotejar el original en papel con la copia en papel presentada, realiza una copia electrónica del original en papel para incorporar-

23. La regulación de las copias electrónicas también está relacionada con algunos derechos de los ciudadanos, como es el derecho a la obtención de copias de los documentos electrónicos que formen parte de un expediente o, incluso, con el derecho a no presentar documentos que obren en poder de las Administraciones Públicas, que deberán recabarlos por medios electrónicos.

Serie Claves del Gobierno Local, 12
ISBN: 978-84-614-0970-9
Fundación Democracia y Gobierno Local

la al expediente y procede a firmar la misma mediante un sistema de firma electrónica con el fin de garantizar su autenticidad.[24]

Sin embargo, el artículo 35.2 de la LAE no está haciendo referencia ni a copias de documentos que obren en poder de la Administración ni a copias de documentos aportados por los ciudadanos realizadas por la propia Administración, sino a copias digitalizadas de documentos, simplemente. La duda que se plantea es doble: en primer lugar, si esas copias pueden ser consideradas válidas a efectos de acreditar su contenido; en segundo lugar, si las mismas tendrán el carácter de auténticas. En mi opinión, tales copias son válidas, pero no podrán gozar del carácter de auténticas. Esto es lo que explica que el mencionado precepto habilite a la Administración para exigir su cotejo con el original y, en su caso, la exhibición del original. Sólo entonces adquirirán tal carácter.

2.2.4. El derecho de subsanación

Antes se hacía mención al riesgo que lleva aparejado la conexión de solicitudes de iniciación de procedimientos con sistemas de registro electrónico. Este riesgo se hace patente en relación con la posibilidad de subsanar las omisiones en que se haya incurrido en el momento de presentar una solicitud ante la Administración.

El artículo 71 de la LPC es claro al señalar que si la solicitud no cumple con todos los requisitos exigidos por la normativa aplicable (falta de datos u omisión de documentos preceptivos) "se requerirá al interesado para que, en un plazo de diez días, subsane la falta o acompañe los documentos preceptivos, con indicación de que, si así no lo hiciera, se le tendrá por desistido de su petición". En la práctica, el requerimiento para subsanación se ha convertido en una práctica habitual y, en cierto modo, en un derecho del administrado.

Sin embargo, en relación con los procedimientos iniciados a solicitud del interesado por medios electrónicos, están proliferando en exceso los sistemas y aplicaciones informáticas que admiten sólo las solicitudes que estén totalmente completas, lo que, en la práctica, supone imposibilitar el ejercicio del "derecho de subsanación". Así debe ser cuando se trate de datos o de documentos que, por exigencia de la normativa aplicable, sean condición de admisión de la solicitud, pero no en el resto de los casos.

24. Véase, a modo de ejemplo, la Orden ITC/1475/2006, de 11 de mayo, sobre utilización del procedimiento electrónico para la compulsa de documentos en el ámbito del Ministerio de Industria, Turismo y Comercio.

Serie Claves del Gobierno Local, 12 Fundación Democracia y Gobierno Local
ISBN: 978-84-614-0970-9

Además, como se verá a continuación, puede darse la circunstancia de que, durante la tramitación del procedimiento, el interesado desee aportar nuevos documentos o plantear alegaciones, o la propia Administración requiera al administrado a estos efectos, con lo que, si se ha optado por los medios electrónicos, deberá existir la posibilidad de remitirlos y aceptarlos por estos medios.

En definitiva, es tarea –y derecho– del ciudadano dirigir a la Administración cuantos datos y documentos considere precisos, y es labor de la Administración admitir unos y otros y tomarlos en cuenta en el momento de resolver la solicitud. No en vano, el artículo 89 de la LPC establece que la resolución que ponga fin al procedimiento decidirá todas las cuestiones planteadas por los interesados y las derivadas del mismo; de este modo, la finalidad del interesado es influir, mediante los datos y documentos que presenta, en esa resolución final, para que sea conforme a la petición por él planteada.

Ello lleva a la reivindicación de la necesidad de apertura permanente del sistema general de registro con capacidad para admitir cualquier tipo de solicitud en relación con procedimientos en tramitación, con el fin de hacer valer el principio de mantenimiento de las garantías consagrado en el artículo 4 de la LAE.

2.3. Instrucción

2.3.1. Los requisitos básicos de la instrucción del procedimiento por medios electrónicos

Iniciado un procedimiento, su tramitación puede ser llevada a cabo por medios electrónicos. Aunque la tramitación del procedimiento administrativo tiene consecuencias *ad extra*, y puede implicar a los interesados, a otros órganos administrativos o, incluso, a cualquier ciudadano, se trata principalmente de procesos de trabajo internos del órgano actuante. Esto explica la parquedad de la regulación por la LAE de la cuestión relativa a la instrucción del procedimiento por medios electrónicos y, además, que la misma no posea carácter básico.

La tramitación electrónica requiere de aplicaciones y sistemas de información que permitan la sustanciación de los diferentes trámites. Pues bien, el artículo 36 de la LAE exige que éstos garanticen tres extremos: el control de los tiempos y plazos, la identificación de los órganos responsables de los procedimientos y la tramitación ordenada de los expedientes. El primero de ellos se consigue con el sellado de tiempo; el segundo, con la firma electrónica del órgano o de la Administración actuante; el tercero, con un diseño adecuado del programa utilizado. En realidad, estos requisitos son reiteración de lo exigido en otros preceptos –de carácter básico– de la Ley.

Serie Claves del Gobierno Local, 12
ISBN: 978-84-614-0970-9
Fundación Democracia y Gobierno Local

Efectivamente, el sellado de tiempo es requisito para la validez del documento electrónico cuando la referencia temporal sea elemento esencial de la correspondiente actuación (artículo 29 de la LAE); las Administraciones Públicas deben utilizar sistemas de firma electrónica para su identificación por medios electrónicos y para la autenticación de los documentos electrónicos que produzcan (artículo 13.3 de la LAE); la prelación temporal de los expedientes en función del momento de su incoación se reconoce en el artículo 74.2 de la LPC, que también resulta de aplicación cuando la gestión del expediente se efectúa por medios electrónicos.

Asimismo, deberán tenerse muy presentes en el diseño y ejecución de los mencionados sistemas de información, los principios de simplificación administrativa y publicidad del procedimiento, cuestión esta última que conecta directamente con el derecho de acceso de los interesados a la información sobre el estado de tramitación del expediente, regulado en el artículo 37 de la LAE.

En cualquier caso, deberán habilitarse sistemas que permitan al administrado plantear alegaciones por medios electrónicos y a la Administración sustanciar el trámite de audiencia por estos mismos medios. La LAE simplemente afirma que, en tales casos, "se emplearán los medios de comunicación y notificación previstos en los artículos 27 y 28 de esta Ley". El primero de ellos regula las comunicaciones electrónicas, limitándose a definir los requisitos que deberán cumplir las mismas, pero sin hacer mención alguna a sistemas concretos. El segundo contempla las notificaciones electrónicas y tampoco se refiere a los distintos sistemas de notificación que pueden emplearse. Lo que en realidad quiere decir el artículo 36.3 de la LAE es que en el diseño de los sistemas que permitan sustanciar los trámites de alegaciones y audiencia por medios electrónicos, deberán cumplirse las condiciones que contienen los citados preceptos: constancia de la transmisión y recepción y del contenido del mensaje, identificación, sellado de tiempo y acreditación del conocimiento por el destinatario.

Por ello, hubiera sido más recomendable una regulación como la del artículo 25.2 de la Ordenanza reguladora de la Administración electrónica del Ayuntamiento de Barcelona, según el cual "los órganos administrativos deberán garantizar que los derechos de audiencia de las personas interesadas y de información pública a los ciudadanos y las ciudadanas se pueden ejercer a través de medios electrónicos, cuando proceda".

Serie Claves del Gobierno Local, 12 Fundación Democracia y Gobierno Local
ISBN: 978-84-614-0970-9

2.3.2. Una grave omisión de la LAE: especial consideración al acceso a la información por medios electrónicos

El artículo 37 de la LAE, en coherencia con el reconocimiento del derecho de quienes tengan la condición de interesados a conocer por medios electrónicos el estado de tramitación del procedimiento, declara la obligación del órgano encargado de la tramitación del procedimiento de poner a disposición del interesado "un servicio electrónico de acceso restringido donde éste pueda consultar, previa identificación, al menos la información sobre el estado de tramitación del procedimiento, salvo que la normativa aplicable establezca restricciones a dicha información". Esa información comprenderá en todo caso la relación de actos de trámite realizados, su contenido y la fecha en que fueron dictados.[25]

La mencionada obligación, sin embargo, sólo se exige respecto de los procedimientos gestionados en su totalidad por medios electrónicos. En cambio, para el resto de procedimientos simplemente se requiere que el servicio de información comprenda la fase en la que se encuentra el procedimiento y el órgano o unidad responsable.

Al conformarse simplemente con garantizar el acceso a la información sobre el estado de tramitación del procedimiento, la LAE descuida la regulación de otras manifestaciones del derecho a la información de los ciudadanos, presupuesto imprescindible para la participación en el procedimiento administrativo y, más en general, en el ejercicio de la potestad administrativa. Es excesivamente parca la regulación de la posibilidad de plantear alegaciones y efectuar el trámite de audiencia por medios electrónicos, y se omite toda mención a la posibilidad de permitir la participación en el trámite de información pública por medios electrónicos, así como a la práctica de la prueba por estos medios.

No obstante, ello no significa en absoluto que la deficiente regulación impida el uso de los medios electrónicos en relación con los citados trámites. Al contrario, debe afirmarse que el derecho a hacer uso de los medios electrónicos en las relaciones con la Administración se proyecta sobre toda la actividad administrativa con efectos fuera de la esfera puramente organizativa, de tal modo que deberán habilitarse sistemas que permitan la citada posibilidad.

25. El artículo 25.4 de la Ordenanza reguladora de la Administración electrónica del Ayuntamiento de Barcelona reconoce la posibilidad de hacer cumplir el derecho a conocer el estado de tramitación del expediente mediante la remisión por parte de la Administración municipal de avisos sobre el estado de tramitación, a las direcciones electrónicas de contacto indicadas por el interesado.

Serie Claves del Gobierno Local, 12
ISBN: 978-84-614-0970-9
Fundación Democracia y Gobierno Local

Modelo a seguir en este sentido es nuevamente la Ordenanza reguladora de la Administración electrónica del Ayuntamiento de Barcelona, cuyo artículo 4.1 f) reconoce el "derecho a participar en los procesos de toma de decisiones y en la mejora de la gestión municipal a través de medios electrónicos y de recibir respuesta a las peticiones y consultas formuladas". Además, en su artículo 6 bis j) consagra el principio de participación, que implica la obligatoriedad de la Administración municipal de promover el uso de los medios electrónicos en el ejercicio de los derechos de participación, tanto en el marco del procedimiento administrativo como, en general, en el ejercicio de la actividad administrativa.

Efectivamente, las TIC aportan nuevos medios para cumplir los mismos fines que tiene atribuidos el Derecho Administrativo en el siglo XXI. En este sentido, uno de esos fines es, junto con la regulación del poder y del control de ese poder, la participación de los ciudadanos en la toma de decisiones públicas. Las nuevas tecnologías, sin duda alguna, contribuyen al cumplimiento de este fin, pero ello exige una regulación decidida del acceso a la información por medios electrónicos.

Es más. Podría afirmarse, incluso, que el acceso a la información es el presupuesto inexcusable de la Administración electrónica: sin información no hay Administración electrónica, porque aquélla es la premisa necesaria para que el ciudadano pueda relacionarse con la Administración para el ejercicio de sus derechos y el cumplimiento de las obligaciones que le han sido impuestas.

De hecho, esta afirmación se encuentra totalmente arraigada en la propia definición de Administración electrónica, varias veces reiterada en estas páginas: "uso de las tecnologías de la información y las comunicaciones en las Administraciones Públicas, combinado con cambios organizativos y nuevas aptitudes", con el fin de mejorar "los servicios públicos y los procesos democráticos y reforzar el apoyo a las políticas públicas".

La LAE, en este punto, si bien contiene elementos que contribuyen a la participación por vía telemática, no ofrece una regulación expresa de esta cuestión (ni siquiera se incluye la participación entre los derechos del artículo 6), de ahí que considere que deba ser objeto de crítica en relación con este extremo.[26] La Administración electrónica debe servir no sólo para la modernización de las estructuras administrativas y para

26. Y, desde luego, no basta con foros de participación como los que contiene la *web* del Ministerio de Administraciones Públicas sobre el 060, cuyo área de participación ciudadana ofrece temas de discusión (por cierto, muy poco empleados, como puede comprobarse en las respuestas a los temas planteados).

Serie Claves del Gobierno Local, 12 Fundación Democracia y Gobierno Local
ISBN: 978-84-614-0970-9

la mejora de los servicios que presta a los ciudadanos, sino también para la democratización del poder público, algo que se consigue a través de la participación.

El acceso a la información, en general, y a la información por medios electrónicos, en concreto, es, pues, un reto aún pendiente de solución.

La idea se encuentra muy presente en el contenido del artículo 105 CE que, como es sabido, regula la audiencia en el procedimiento de elaboración de disposiciones generales, el acceso a archivos y registros administrativos y la audiencia del interesado en el procedimiento administrativo. En este sentido, podría afirmarse que el acceso a la información tiene su fundamento constitucional en este precepto, donde viene configurado como una obligación de la Administración y como un presupuesto para la participación, elementos imprescindibles para que podamos hablar de Estado democrático.

Pero no debe olvidarse, por otro lado, que el acceso a la información es también un instrumento necesario desde la óptica del principio de legalidad, en el doble sentido de influencia en la decisión administrativa final, durante su procedimiento de formación y de impugnación de la misma, cuando es contraria a Derecho. Por esta razón, puede afirmarse que también tiene su fundamento en este principio.

A pesar de la importancia de la información como premisa de la participación ciudadana en la toma de decisiones públicas y del control de la legalidad de la actuación administrativa, carece de una regulación general y de una garantía constitucional fuerte. Se trata de una cuestión de pura configuración legal que queda en manos del legislador. Y ni el legislador de la Ley 30/92 ni el de la LAE han aprovechado para ofrecer esa regulación general. Hoy por hoy, por tanto, simplemente tenemos determinados preceptos que imponen ciertas obligaciones de información y consagran concretos derechos, pero no es posible hablar de un derecho general de acceso a la información por medios electrónicos. Sin embargo, sí debe afirmarse que se trata de una premisa para el ejercicio de derechos legalmente consagrados.

Efectivamente, debe tenerse muy en cuenta la existencia de concretos derechos de acceso a información específica, que tienen sus correspondientes pasivos en la obligación de la Administración de facilitar esa información.

A esta realidad responden los derechos, reconocidos en el artículo 6 de la LAE, a conocer por medios electrónicos el estado de tramitación de los procedimientos en que se tenga la condición de interesado, o el derecho a obtener copias electrónicas de documentos electrónicos que formen parte del expediente o, en el caso de

Serie Claves del Gobierno Local, 12
ISBN: 978-84-614-0970-9
Fundación Democracia y Gobierno Local

actividades de servicio, a obtener información sobre los procedimientos y trámites necesarios para el acceso y el ejercicio de estas actividades, sobre los datos de las autoridades competentes, los medios y condiciones de acceso a los registros relativos a prestadores, o las vías de recurso en caso de litigio. Pero también las obligaciones de poner a disposición de los ciudadanos información sobre el titular de las sedes administrativas electrónicas o la posibilidad de formular sugerencias y quejas sobre el listado de solicitudes, escritos y comunicaciones que pueden presentarse en los correspondientes registros electrónicos de cada administración, o el derecho del ciudadano a recibir la notificación de los actos administrativos que le tengan por destinatario por medios electrónicos. La misma consideración puede realizarse respecto de la obligación consagrada en el artículo 42 de la Ley 30/2007, de Contratos del Sector Público, de asegurar el acceso público a la información relativa a la actividad contractual de cada administración pública (el denominado Perfil del Contratante).

2.4. Resolución

El procedimiento administrativo puede terminar por desistimiento, renuncia al derecho en que se funde la solicitud, acuerdo o convenio, caducidad o, lo más habitual, resolución administrativa. Aunque la LAE no contiene mención alguna sobre la posibilidad de utilizar los medios electrónicos en relación con la terminación del procedimiento administrativo, está claro que cabe su empleo.

El artículo 38 simplemente establece que la resolución de un procedimiento utilizando medios electrónicos garantizará la identidad del órgano competente mediante el uso de algún sistema de firma electrónica de los contemplados en la Ley. El documento electrónico que contiene la resolución finalizadora del procedimiento, por tanto, deberá estar debidamente firmado por el órgano actuante, lo cual es perfectamente lógico. De hecho, se trata de una disposición totalmente prescindible, en cuanto que se deduce de otros preceptos de la LAE.

Lo verdaderamente relevante en relación con las resoluciones adoptadas en el marco del procedimiento, es que podrán ser adoptadas y notificadas de forma automatizada cuando así se prevea.

No en vano, de los diferentes retos que trae consigo la Administración electrónica, uno de los más importantes es el relativo a la construcción del concepto y del régimen jurídico de la actuación administrativa realizada íntegramente por medios electrónicos, sin intervención de persona física, denominada en la LAE actuación administrativa automatizada.

Serie Claves del Gobierno Local, 12 Fundación Democracia y Gobierno Local
ISBN: 978-84-614-0970-9

Se trata de una institución jurídica ya existente en nuestro ordenamiento con anterioridad a esta Ley. Efectivamente, la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria (en adelante, LGT), contempla en su artículo 96 –bajo el título de "Utilización de tecnologías informáticas y telemáticas"– el empleo por parte de la Administración tributaria de las nuevas tecnologías en el desarrollo de su actividad y ejercicio de sus competencias. Concretamente, en el tercer apartado de ese mismo artículo hace una mención directa a la posibilidad de adopción de decisiones de forma automatizada, al precisar que "cuando la Administración tributaria actúe de forma automatizada, se garantizará la identificación de los órganos competentes para la programación y supervisión del sistema de información y de los órganos competentes para resolver los recursos que puedan interponerse".

A pesar de que han transcurrido varios años desde la entrada en vigor de esta previsión normativa, ahora ampliada al conjunto de la actuación de las Administraciones Públicas, son muchas las cuestiones que quedan por resolver. Además, la LAE no se ha atrevido a ofrecer un mayor desarrollo de esta posibilidad, sino que se ha limitado simplemente a reproducir, si bien con alguna variación más o menos relevante, lo que ya se decía en la LGT.[27]

La letra a) del anexo de definiciones de la LAE (al cual hay que acudir en aplicación de lo dispuesto en el artículo 5, que remite a él para comprobar el sentido de las distintas expresiones contenidas en la Ley), define la actuación administrativa automatizada como "la actuación administrativa producida por un sistema de información adecuadamente programado sin necesidad de intervención de una persona física en cada caso singular".

Las palabras empleadas en el anexo no pueden ser más iluminadoras: la actuación administrativa automatizada es, desde la perspectiva de su naturaleza, actuación administrativa, es decir, actividad llevada a cabo por una administración pública en el ejercicio de una potestad administrativa en función de las competencias que tiene encomendadas. La diferencia respecto a cualquier otra actividad realizada por medios convencionales radica precisamente en su fuente de producción. En este caso, la producción corresponde a un sistema de información programado y no a una persona física. Ahora bien, la ausencia de persona física no es total, sino "en cada caso singular", esto es, en cada concreto supuesto en que se hace uso de ese sistema de información para desarrollar la correspondiente actuación administrativa exigida por el ejercicio de la potestad.

27. Llama la atención en este sentido que la exposición de motivos de la LAE no dedique ningún comentario a la actuación administrativa automatizada.

Serie Claves del Gobierno Local, 12
ISBN: 978-84-614-0970-9
Fundación Democracia y Gobierno Local

Son, tanto ese carácter administrativo de la actuación como la inclusión del inciso "en cada caso singular", elementos que confirman la imputación de su autoría a una administración y, con ello, la validez de la teoría del órgano y la validez del concepto clásico de acto administrativo.

Así pues, actuación administrativa automatizada es toda declaración de voluntad, juicio, conocimiento o deseo, plasmada en soporte electrónico, realizada por una administración pública en el ejercicio de una potestad administrativa mediante el empleo de un sistema de información adecuadamente programado y adoptada en el caso concreto, sin necesidad de intervención de una persona física.

La consecuencia de esta definición es que la actuación administrativa automatizada, junto con los preceptos que integran el contenido de la LAE, se regirá por los recogidos en la LPC con carácter general para toda actuación administrativa.

El anexo de definiciones, tras definir qué se entiende por actuación administrativa automatizada, precisa que la misma "[i]ncluye la producción de actos de trámite o resolutorios de procedimientos, así como de meros actos de comunicación".

Está claro, pues, que la automatización de actuaciones administrativas no se refiere sólo al momento decisorio, sino a todas las actuaciones administrativas que puedan darse en el marco de un procedimiento administrativo. Además, junto con lo anterior, también resulta manifiesto –como no podría ser de otro modo– que no cabe automatización del ejercicio de la potestad reglamentaria, dado que sólo se habla de actos administrativos.

Sin embargo, es preciso ir más allá y concretar los límites en los que debe moverse la automatización de la actividad administrativa.

Un primer límite a las posibilidades de la actuación administrativa automatizada es el que se deriva del carácter de la actividad: aquélla sólo podrá ser empleada en el marco de la actividad administrativa formalizada, es decir, en el marco de un procedimiento administrativo, puesto que la máquina sólo podrá llevar a cabo actuaciones jurídico-formales, y nunca aquellas otras que sean puramente materiales.[28]

28. O, en todo caso, mixtos. Pensemos, por ejemplo, en la remisión de un documento solicitado por otra Administración, o en la notificación telemática. Se trata de actuaciones que implican –cuando se hacen por medios ordinarios– una actividad material (desplazamiento), actividad que, en su versión electrónica, supone desplazamiento, pero susceptible de ser asumido por la red. Aun así, desde el punto de vista formal, son actividades jurídicas.

Serie Claves del Gobierno Local, 12 Fundación Democracia y Gobierno Local
ISBN: 978-84-614-0970-9

El segundo límite y, sin duda alguna, el principal, es el que viene determinado por la naturaleza de la potestad ejercida.[29]

Tomando como referencia el concepto y el significado de la actuación administrativa automatizada, está claro que la mayor parte de sus posibilidades de aplicación se concentrarán en la adopción de actos administrativos de trámite[30] o, en todo caso, en relación con procedimientos sencillos,[31] en los que el sentido de la resolución viene determinado por la aplicación automática de unos parámetros ya delimitados y no hay margen alguno de desvío respecto de la resolución que hubiera adoptado el órgano administrativo por medios convencionales. Ello conduce a delimitar el marco del empleo de las TIC en el proceso decisorio al ejercicio de potestades regladas.

---

29. Muy bien lo expresa Valero Torrijos, para quien, cuando el acto tenga carácter estrictamente declarativo o certificador, cabe admitir sin problemas su completa automatización, algo que no siempre ocurre cuando aquél posea efectos constitutivos de una relación jurídica, supuesto en el que habrá que tomar en consideración el carácter discrecional o reglado de la potestad. En su opinión, sólo en este último caso cabe la automatización. *El régimen jurídico de la e-Administración*..., *op. cit.,* p. 74 y 75. En esta misma línea, Linares Gil, "Identificación y autenticación...", *op. cit.,* p. 311 y A. Palomar Olmeda, "Gestión electrónica de los procedimientos", en Gamero Casado, E. y Valero Torrijos J.: *La Ley de Administración electrónica*. Comentario sistemático a la Ley 11/2007, de 22 de junio, de acceso electrónico de los ciudadanos a los Servicios Públicos, Thomson-Aranzadi, Cizur Menor, 2008, p. 433.

Para Urios Aparisi y Alamillo Domingo, "la resolución automatizada de procedimientos administrativos habría de ser excepcional y debidamente justificada", lo que también les lleva a excluir esta posibilidad allí donde exista discrecionalidad y a limitarla, en consecuencia, a los supuestos reglados. No obstante, van más allá y señalan que esa misma exclusión debe tener lugar igualmente "en todos aquellos supuestos en que exista un elemento subjetivo, valoración o motivación en la actuación administrativa, pues en caso contrario, se estarían vulnerando los principios generales del procedimiento administrativo y, por otro lado, se produciría una rebaja en los derechos de los ciudadanos que no estaría amparada por la Ley 11/2007". "Los límites a la utilización del sello del órgano...", *op. cit.,* p. 8 y 9, respectivamente.

30. A modo de ejemplo, Urios Aparisi y Alamillo Domingo incluyen en su trabajo una serie de supuestos en que cabe el uso del sello de órgano. La mayor parte de ellos son actos de trámite: expedición de recibos de presentación de documentación por parte del registro electrónico; actos automáticos de impulso del procedimiento; actuaciones de comprobación; foliado automático de expedientes administrativos electrónicos; apertura y cierre de libros electrónicos; emisión de copias auténticas de documentos electrónicos; digitalización de documentos en soporte papel; actos de comunicación por medios electrónicos; migraciones y cambios de formato automáticos; o intercambio de datos entre Administraciones en entornos cerrados. En realidad, sólo mencionan un acto resolutorio: la expedición de certificaciones administrativas. "Los límites a la utilización del sello del órgano...", *op. cit.,* p. 10 y 11.

31. Delgado García y Oliver Cuello, siguiendo a Cervantes, "Regulación de la informática decisional...", *op. cit.,* p. 7.

Serie Claves del Gobierno Local, 12
ISBN: 978-84-614-0970-9
Fundación Democracia y Gobierno Local

La pregunta que cabe plantearse es si cabe la actuación automatizada más allá de la actuación automática, en el sentido de reglada.[32] Unida a la misma, es posible añadir una segunda cuestión: dado que la actuación administrativa automatizada supone parametrizar los elementos configuradores de la decisión administrativa mediante la introducción de los criterios que la aplicación informática tendrá en cuenta y manejará para la adopción de la resolución, ¿puede ello conllevar la transformación de potestades discrecionales en potestades regladas? O, dicho de otra manera, ¿resulta posible introducir en el programa informático que sirve de base a la actuación automatizada todas las eventuales variables que permiten adoptar la solución más acorde con el interés general en el caso concreto, sin necesidad de examinar las circunstancias específicas concurrentes en el mismo en el momento de aplicar la norma?

Es evidente que, si se circunscribe el ámbito de aplicación de la actuación administrativa automatizada exclusivamente al campo de las potestades regladas, no ha lugar a la duda. Sin embargo, no debe descartarse el uso de sistemas de información en el ejercicio de potestades discrecionales en las que la discrecionalidad sea de baja intensidad. Me estoy refiriendo, en concreto, a la discrecionalidad técnica. No es difícil parametrizar en estos casos. Los méritos que reúne el aspirante a una plaza de funcionario público, o la puntuación que debe obtener una oferta para la adjudicación de un contrato administrativo, aun cuando son susceptibles de valoración por el órgano llamado a concretarlos, esa valoración, técnicamente hablando, puede ser llevada a cabo por una máquina en uso de una aplicación informática debidamente configurada. En consecuencia, también cabría la automatización de la decisión en el ejercicio de una potestad administrativa discrecional cuando la libertad decisoria se concreta en criterios técnicos y no políticos.

Efectivamente, la discrecionalidad debe ser entendida como *modus operandi*:[33] el ordenamiento jurídico encomienda a un órgano administrativo en cuestión la realización de elecciones –políticas, científicas, técnicas, etc.– para la satisfacción del interés

32. La expresión "automática" en relación con el carácter reglado del acto es de Linares Gil, para quien "mientras que la 'actuación automatizada' puede entenderse como la producción de actos administrativos (de trámite o resolutorios) mediante sistemas de información adecuadamente programados y sin la intervención directa en el acto concreto de una persona humana (informática decisional), la 'actuación automática' pretende enfatizar una actuación reglada sin margen de discrecionalidad administrativa", "Identificación y autenticación...", *op. cit.*, p. 306.

33. Desdentado Daroca, *Discrecionalidad administrativa y planeamiento urbanístico. Construcción teórica y análisis jurisprudencial*, Aranzadi, Cizur Menor, 1997, p. 69. La autora entiende así la discrecionalidad como un instrumento a través del cual el órgano "realiza elecciones para la satisfacción del interés público dentro de un ámbito de poder de decisión reconocido y atribuido por el ordenamiento jurídico" (p. 80).

Serie Claves del Gobierno Local, 12 Fundación Democracia y Gobierno Local
ISBN: 978-84-614-0970-9

público, dentro de un ámbito de poder de decisión reconocido y atribuido por el propio ordenamiento, con el límite del respeto a la legalidad. Es, pues, un instrumento para el ejercicio de una función constitucionalmente encomendada.[34] De esta forma, la Administración posee libertad para valorar la concurrencia de los hechos que integran el supuesto de hecho habilitante de la norma, para decidir si, concurriendo el supuesto, actúa o no actúa (discrecionalidad de actuación) y, en caso afirmativo, determinar por cuál de entre las distintas alternativas legítimas opta (discrecionalidad de elección).[35] Por tanto, la discrecionalidad abarca no sólo la elección de una consecuencia jurídica de entre las distintas posibles e igualmente legítimas, sino también la elección de los propios criterios determinantes de esa consecuencia jurídica.[36]

En cierto modo, dado que –insisto en ello– la discrecionalidad implica también la elección de los criterios que va a tener en cuenta el órgano administrativo actuante a la hora de decidir en ejercicio de la potestad que tiene encomendada, podría entenderse que la parametrización de la discrecionalidad técnica, en los supuestos en que resulte viable, supone adelantar esos criterios del momento de la decisión al momento de la programación del sistema de información que se va a encargar de valorarlos. No hay, pues, transformación de potestad discrecional en potestad reglada, sino anticipación de una parte del ejercicio de la discrecionalidad y cambio en quien se encarga materialmente de la valoración de los criterios. La adopción de decisiones de forma automatizada en ejercicio de potestades de baja discrecionalidad es posible.

No debe olvidarse que la LAE consagra el principio de proporcionalidad en su artículo 4 g), principio que se traduce en la exigibilidad sólo de aquellas garantías y medidas de seguridad adecuadas a la naturaleza y circunstancias de los distintos trámites y actuaciones. Por su parte, el artículo 33.1 apuesta decididamente por el impulso de la aplicación de medios electrónicos a los procesos de trabajo, y la gestión de los procedimientos y de la actuación administrativa, siempre que ello sea técnica

---

34. Y, como instrumento, posee carácter limitado en función de su ámbito de actuación y de su propio carácter instrumental. En este sentido, Desdentado Daroca, *Discrecionalidad administrativa y planeamiento urbanístico...*, *op. cit.*, p. 59.

35. L. Parejo Alfonso, *Administrar y juzgar: dos funciones constitucionales distintas y complementarias*, Tecnos, Madrid, 1993, p. 122.

Igualmente, M. Bacigalupo, que define la discrecionalidad administrativa "como 'margen de volición' para elegir entre la adopción o no de una consecuencia jurídica u otra en aplicación de normas de estructura condicional que no obligan a adoptar la consecuencia jurídica por ella prevista o no predeterminan la consecuencia jurídica que deba o pueda adoptarse". *La discrecionalidad administrativa (estructura normativa, control judicial y límites constitucionales de su atribución)*, Marcial Pons, Madrid, 1997, p. 116.

36. Así, M. Bacigalupo, *ibídem*, p. 183.

Serie Claves del Gobierno Local, 12
ISBN: 978-84-614-0970-9
Fundación Democracia y Gobierno Local

y jurídicamente posible. La combinación de ambos principios actúa como instrumento de ruptura de las reticencias hacia la adopción de decisiones administrativas de manera automatizada.

En conclusión, la clave para la determinación del ámbito de aplicación de la actuación administrativa automatizada, en relación con la cuestión de la discrecionalidad, radica en el cumplimiento de dos presupuestos: de un lado, la inalterabilidad en la adopción de la decisión o, dicho en otras palabras, el manejo por parte del sistema de información de los mismos criterios utilizados por las personas físicas integrantes del órgano que tiene encomendada la competencia decisoria;[37] de otro, el respeto de todas y cada una de las garantías derivadas de los principios de legalidad, seguridad jurídica y defensa de los administrados. Siendo esto así, sólo cuando exista discrecionalidad política o discrecionalidad técnica no parametrizable, le estará vedado a la Administración el uso de medios electrónicos en la adopción de su actuación administrativa sin intervención de persona humana.

En definitiva, deberá ser la concreta norma reguladora del procedimiento, que es la encargada de habilitar la automatización de la actuación administrativa, la que delimite su ámbito de actuación en atención a los criterios que acaban de ser expuestos.

3. Conclusión

La LAE constituye la apuesta más decidida del legislador español para conseguir la implantación definitiva de la Administración electrónica en nuestro país. Así lo pone de manifiesto la lectura de sus preceptos pero, sobre todo, su contenido de conjunto, que parte del reconocimiento del derecho subjetivo –invocable jurisdiccionalmente– a relacionarse con la Administración por medios electrónicos, que constituye la gran novedad de la Ley y una novedad absoluta en el panorama del Derecho comparado. Como contrapartida del mismo, las Administraciones Públicas están obligadas a hacer uso de las TIC en sus procesos internos y en sus procedimientos administrativos.

37. Como muy bien expresa A. Palomar Olmeda, la actuación administrativa automatizada, para ser válidamente emitida, debe "conseguir la representación gráfica y con una mínima seguridad de que el proceso de decisiones que se plasma en el programa contiene el conjunto de alternativas que se derivan de la aplicación de la norma en cuestión y que, por tanto, el proceso tecnológico no ha limitado el conjunto de interpretaciones sino que únicamente ha modificado al titular de dichas decisiones". En otras palabras, sólo ha de haberse producido un cambio en el aspecto operativo, pero no en el aplicativo. *La actividad administrativa efectuada por medios electrónicos...*, *op. cit.*, p. 61.

Serie Claves del Gobierno Local, 12 Fundación Democracia y Gobierno Local
ISBN: 978-84-614-0970-9

No se trata de informatizar la Administración, sino de aprovechar la oportunidad para repensar procedimientos y formas de actuación, modernizando, pero también innovando, y desde un justo equilibrio entre técnica y Derecho.

Por esta razón, la cuestión relativa a la gestión del procedimiento por medios electrónicos no debe quedar en manos de la voluntad política, sino que ha de entenderse como un aspecto fundamental de la Administración electrónica, directamente conectado con el ejercicio de derechos, que tanto la LPC como la LAE reconocen a los ciudadanos.

Serie Claves del Gobierno Local, 12
ISBN: 978-84-614-0970-9
Fundación Democracia y Gobierno Local

Serie Claves del Gobierno Local, 12
ISBN: 978-84-614-0970-9
Fundación Democracia y Gobierno Local

Aspectos específicos que regula la Ley 11/2007

Serie Claves del Gobierno Local, 12
ISBN: 978-84-614-0970-9

Fundación Democracia y Gobierno Local

Serie Claves del Gobierno Local, 12
ISBN: 978-84-614-0970-9
Fundación Democracia y Gobierno Local

Identificación y autenticación en la Ley de Administración electrónica

José Félix Muñoz Soro
Investigador de la Agencia Aragonesa para la Investigación y el Desarrollo (ARAID)

SUMARIO. 1. Introducción. 2. La identidad electrónica. 3. La autenticación de los documentos. 4. Los certificados electrónicos. 5. La firma electrónica y la Administración electrónica. 6. Los medios de identificación y autenticación de los administrados. 7. La identificación y autenticación de las Administraciones Públicas. 8. La identificación y autenticación de los empleados de las Administraciones Públicas. 9. Algunos retos. 10. Conclusión.

Resumen

La Ley 11/2007, de 22 de junio, de acceso electrónico de los ciudadanos a los Servicios Públicos, regula los distintos medios admitidos para la identificación de los ciudadanos, de las Administraciones Públicas y de sus empleados, así como para la autenticación de los documentos emitidos por todos ellos. La firma electrónica avanzada, regulada en la Ley 59/2003, de 19 de diciembre, de firma electrónica, es el mecanismo básico a utilizar, pero la LAE, con un marcado sentido práctico, admite también otros medios basados en la firma electrónica no avanzada. El conjunto de todos ellos crea un completo marco de herramientas con el que se facilita el desarrollo de las operatorias de Administración electrónica por parte de las Administraciones Públicas españolas.

1. Introducción

Después de un período, que comenzó en 1992, en el que la Administración electrónica ha evolucionado en base a normas dispersas, la publicación de la Ley 11/2007, de 22 de junio, de acceso electrónico de los ciudadanos a los Servicios Públicos constituye un hito, ya que por primera vez hay una norma que reúne y sistematiza todas las cuestiones relacionadas con la Administración electrónica. Precisamente por este carácter de regulación integral, parte de la doctrina ha optado por referirse a

Serie Claves del Gobierno Local, 12
ISBN: 978-84-614-0970-9
Fundación Democracia y Gobierno Local

ella como Ley de Administración electrónica (LAE), opción que seguiremos en este artículo.[1]

Entre las cuestiones que trata la LAE ocupa un lugar destacado la utilización de la firma electrónica, elemento imprescindible para la realización de trámites utilizando medios electrónicos, y que está regulada por la Ley 59/2003, de 19 de diciembre, de firma electrónica (LFE)[2] y la Directiva 1999/93, de 13 de diciembre, por la que se establece un marco comunitario para la firma electrónica. La importancia de la firma electrónica deriva de la obligación que la LAE establece para las Administraciones Públicas de que garanticen la seguridad de sus operatorias de Administración electrónica. Esta seguridad exige tanto identificar a las personas, físicas o jurídicas, que actúan en un determinado momento, como garantizar la autenticidad e integridad de los documentos electrónicos generados por las mismas.

Uno de los aspectos en los que cabe esperar que la LAE suponga una aportación importante es el de la terminología con la que nos referimos a los diferentes elementos y funciones asociados con la Administración electrónica. No es éste, ni mucho menos, un aspecto secundario, porque la imprecisión a la hora de denominar los conceptos añade una notable dificultad a la adecuada comprensión de cuestiones que, por su propia naturaleza, ya resultan bastante difíciles para los juristas. En este sentido, la Ley diferencia claramente dos funciones: la identificación, que se refiere a las personas, y la autenticación, que se aplica a los documentos. En ambos casos el objetivo es similar, se trata de conocer con seguridad el origen, en el primer caso, de una acción y, en el segundo caso, de un documento. Para la realización de estas dos funciones utilizamos los certificados electrónicos.

Por otra parte, la firma electrónica no es algo que tenga que ver únicamente con la Administración electrónica, sino que es un elemento importante en el conjunto de la sociedad de la información. Por ello, antes de entrar a estudiar la regulación de la LAE nos detendremos, en primer lugar, en establecer el marco global en el que se desarrollan los sistemas de identificación y autenticación, y en segundo lugar, en explicar brevemente los fundamentos técnicos en que se basa la firma electrónica. Una vez vistos estos puntos entraremos a detallar los diferentes mecanismos que para la identificación de los diversos agentes y la autenticación de los documentos prevé

1. Es el caso de E. Gamero, J. Valero (eds.), *La Ley de Administración Electrónica*, Thompson-Aranzadi, Cizur Menor, 2008, p. 61. Por otra parte, la Ley ha sido desarrollada parcialmente para la Administración General del Estado por el Real Decreto 1671/2009, de 6 de noviembre.

2. La Ley derogó la primera norma promulgada en nuestro país sobre la materia, el Real Decreto-Ley 14/1999, de 17 de septiembre, sobre firma electrónica.

Serie Claves del Gobierno Local, 12 Fundación Democracia y Gobierno Local
ISBN: 978-84-614-0970-9

la LAE. Finalmente, haremos alguna consideración sobre las dificultades que aún plantean ambas cuestiones y las perspectivas para su desarrollo.

2. La identidad electrónica

Ya en los primeros sistemas informáticos apareció la necesidad de poder identificar a la persona que realizaba las acciones en un ordenador, mucho más en cuanto los primeros equipos eran multiusuario y un gran número de personas compartían su uso. Se estableció entonces un método de identificación que sigue siendo, con gran diferencia, el más utilizado: la combinación de un nombre de usuario y una contraseña.

Este método está en el primero de los tres niveles que suelen distinguirse, en el ámbito informático de las medidas de seguridad, a la hora de clasificar los medios para la identificación de una persona. El primer nivel (algo que se sabe) se basa en la revelación a quien identifica de algo que únicamente la persona identificada sabe, como es el caso de una contraseña o un PIN;[3] el segundo (algo que se tiene) consiste en probar la posesión de un objeto que únicamente debe tener la persona identificada, como, por ejemplo, una tarjeta de crédito; finalmente, el tercer nivel (algo que se es) consiste en la verificación de rasgos físicos que son característicos de cada persona, como es el caso de la huella dactilar.[4]

Desde un punto de vista conceptual, los métodos de identificación basados en claves criptográficas pertenecen al primer nivel, ya que las claves que se utilizan no son sino números. Lo que ocurre es que se trata de cifras de gran longitud, imposibles de memorizar por una persona normal y, por tanto, en la práctica la identificación mediante claves criptográficas equivale a comprobar que la persona posee el soporte en el que se ha almacenado la clave.[5] Como medida adicional de seguridad, el acceso al soporte donde se almacena la clave exige introducir una contraseña o PIN, de forma que, al igual

3. Siglas de *Personal Identification Number* o número de identificación personal.

4. En el ámbito técnico se denominan medidas biométricas. Actualmente ya está muy extendido el uso de la huella dactilar. Otro rasgo característico que se utiliza es la coloración del iris del ojo, que se examina mediante un rayo láser. También están ya en avanzado grado de desarrollo los sistemas de reconocimiento facial, capaces de identificar a una persona mediante la imagen de su rostro. Estos últimos plantean el problema de que pueden ser utilizados para reconocer a las personas de forma automatizada sin su conocimiento, por ejemplo, mediante imágenes tomadas por cámaras situadas en la vía pública.

5. Las claves comúnmente utilizadas tienen 1024 bits, lo que equivale a un número decimal de 309 dígitos. En algunos de los sistemas más utilizados las claves se guardan en el propio ordenador, aunque cada vez se extiende más la utilización de *tokens* criptográficos, como la tarjeta del DNI electrónico, en cuyo interior se guardan las claves con grandes medidas de seguridad.

Serie Claves del Gobierno Local, 12
ISBN: 978-84-614-0970-9
Fundación Democracia y Gobierno Local

que ocurre con las tarjetas de crédito, se combinan dos de los niveles de identificación: algo que se tiene (la tarjeta) y algo que se sabe (el PIN que la protege).[6]

Pero la identidad digital no es únicamente una cuestión técnica. Conforme aumenta la completitud y complejidad de las redes y, por tanto, la cantidad y diversidad de acciones que podemos realizar en las mismas, más importante se vuelve la cuestión de qué identidad o identidades podemos utilizar ante cada una de las entidades o personas con las que interactuamos. Una gran parte de los expertos opina que obligar a las personas a actuar siempre bajo una única identidad es incompatible con el derecho a la intimidad[7] y que, por tanto, es preciso crear un marco más flexible para la identidad electrónica, que permita utilizar en el mundo virtual recursos como el anonimato o los apodos.

Partiendo del hecho de que, al menos en un futuro próximo, el medio de identificación más utilizado serán los certificados electrónicos, aparecen distintos tipos, cuyo conjunto integra el esquema global que nos permite gestionar nuestra identidad electrónica. En primer lugar, según su función, distinguimos tres clases de certificados. Los que denominamos "personales" identifican a la persona física y se basan en medios muy seguros de comprobación de la identidad, normalmente fundados en documentos públicos como la partida de nacimiento. Suelen ser emitidos por el Estado o agencias delegadas del mismo y, dado su alto nivel de seguridad, pueden servir de base para la generación de otros medios de identificación.[8] La segunda clase son los certificados "corporativos", que establecen la vinculación con una organización y pueden ser de distintos tipos como, por ejemplo, de cargo o representante de una entidad privada, de cargo electo, de funcionario o empleado de una Administración Pública, o de miembro de un colegio profesional. Finalmente, la tercera categoría, a la que denominamos certificados "de cliente", se utiliza cuando existe una relación de negocio, normalmente para identificar a los clientes de una determinada empresa. Estos últimos son, hoy por hoy, los medios de identificación más utilizados.

Una segunda clasificación distingue también tres clases de medios de identificación, según quien es el emisor. La primera categoría son los certificados "de tercera

6. Hay prototipos de *tokens* criptográficos que comprueban una medida biométrica, normalmente la huella dactilar, para permitir el acceso a las claves. Se trata de métodos que combinan algo que se tiene con algo que se es y tienen la gran ventaja de no poder ser cedidos a otras personas.

7. La aceptación de un identificador único, el número del DNI, está profundamente arraigada en nuestro país, pero no ocurre así en otros lugares, como los países anglosajones o Portugal, país cuya Constitución, de 2 de abril de 1976, dice en su artículo 35, 3.º, que "se prohíbe atribuir un numero nacional único a los ciudadanos".

8. Es el caso, por ejemplo, de la apertura de una cuenta corriente en un banco en Internet utilizando el DNI electrónico. Este puede servir al banco de base para la emisión de medios de identificación "de cliente", como el PIN que nos permitirá acceder a su web.

Serie Claves del Gobierno Local, 12 Fundación Democracia y Gobierno Local
ISBN: 978-84-614-0970-9

parte", que se emiten para su uso en relaciones con entidades ajenas al emisor. Es el caso de los certificados expedidos por Prestadores de Servicios de Certificación, como la Fábrica Nacional de Moneda y Timbre (FNMT). Una segunda categoría son los medios de identificación "de segunda parte", que una entidad nos proporciona para las relaciones que mantenemos con la misma. Ejemplos típicos son las tarjetas de empleado o el PIN que nos proporciona una entidad bancaria para el acceso a su banca electrónica. Finalmente hay mecanismos de identificación que podemos generar nosotros mismos sin necesidad de que nadie nos los dé, son los medios "de primera parte". Aunque en principio pueda parecer un concepto extraño, su uso es bastante frecuente entre los internautas. Así, por ejemplo, cuando alguien se da de alta en las redes sociales o en sitios web como *SecondLife*, crea libremente una identidad y unos medios de identificación asociados a la misma, sin que nadie verifique la veracidad de los datos aportados.[9] La existencia de esta última clase de medios de identificación, cuyo control queda únicamente en manos del titular, es importante para garantizar el libre desenvolvimiento de las personas en Internet.

3. La autenticación de los documentos

En el ámbito jurídico, las acciones de las personas y, en particular, las decisiones que éstas adoptan, individualmente o como miembros de una organización, quedan plasmadas en documentos. Y, por ello, desde hace unos 5.000 años la actividad de las burocracias se basa en los documentos en papel, en torno a los cuales se ha construido toda la arquitectura del tráfico jurídico, tanto en el Derecho privado como en el público.[10] De hecho, podemos decir que la circunstancia más característica del actual momento en la evolución de los sistemas de información en las organizaciones es precisamente la sustitución de los documentos en papel por sus equivalentes electrónicos.[11] Éste no es un mero cambio instrumental, sino que afecta de manera profunda a la forma en la que los procedimientos se sustancian y, con ello, a la forma en la que se desenvuelven las organizaciones y la sociedad en los aspectos jurídicamente ordenados.[12]

---

9. I. Alamillo, "Identidad en la red", *Investigación y Ciencia*, 386, noviembre 2008, p. 54-61.

10. "La burocracia funda su poder sobre la cosa escrita y sobre la acumulación de las cosas escritas", H. Lefebvre, *La vie quotidienne dans le monde moderne*, Gallimard, París, 1968.

11. Bing divide la evolución de los sistemas de información en las organizaciones en tres generaciones: la primera utiliza sistemas orientados a los datos; la segunda, orientados a los documentos, y la tercera (aún por llegar), orientados al conocimiento (J. Bing, "Three generations of computerized systems for public administration and some implications for legal decision-making", *Ratio Iuris* 3/2, 1990, p. 225). El autor desarrolla ampliamente esta propuesta en J. F. Muñoz, *Decisión jurídica y sistemas de información*, Colegio de Registradores, Madrid, 2003, p. 77 y ss.

12. La LFE, según la redacción dada por la Ley 56/2007, de 28 diciembre, de Medidas de Impulso de la Sociedad de la Información, define el documento electrónico en el apartado 5 del artículo 3, como "la información de cualquier naturaleza en forma electrónica, archivada en un

Serie Claves del Gobierno Local, 12
ISBN: 978-84-614-0970-9
Fundación Democracia y Gobierno Local

Pero, para que los documentos electrónicos puedan sustituir a sus homólogos en soporte papel en las funciones relacionadas con la prueba documental, es preciso garantizar que cumplen con dos requerimientos básicos: la autenticidad de origen y la garantía de integridad. El primero significa que debemos ser capaces de conocer con seguridad cuál o cuáles son la persona o las personas que crearon un determinado documento. El segundo consiste en que, una vez creado el documento, su contenido no pueda ser modificado sin que lo detectemos. La LAE se refiere con el término autenticación al método que permite a los documentos electrónicos satisfacer estos dos requisitos.

La firma electrónica es el mecanismo técnico-jurídico que utilizamos para autenticar los documentos. Desde el punto de vista técnico, el problema consiste en que, a diferencia de los documentos en papel, que son objetos del mundo físico y por tanto únicos, los documentos electrónicos se materializan mediante codificaciones informáticas que no son sino larguísimos números, representados en una base binaria formada por ceros y unos. Por tanto, la existencia de los documentos electrónicos es abstracta y carecen de identidad única. ¿Cómo es posible, entonces, conocer con exactitud cuál es el origen de un documento?

El problema se resuelve mediante la denominada criptografía moderna, en la que se utiliza una pareja de claves, tales que lo que se cifra con una de ellas sólo puede descifrarse con la otra. En su uso práctico, hay una que denominamos "clave privada", ya que sólo debe poseerla el firmante, y otra que denominamos "clave pública", porque se da a conocer de forma pública.[13] Para garantizar la autenticidad de origen del documento, el emisor añade a éste una firma cifrada con su clave privada. Luego, el destinatario utilizará la clave pública del emisor para verificar la firma. En consecuencia, utilizando la terminología de la LFE, decimos que la clave privada es el "mecanismo de creación de firma" y la clave pública el "mecanismo de reconocimiento de firma".

---

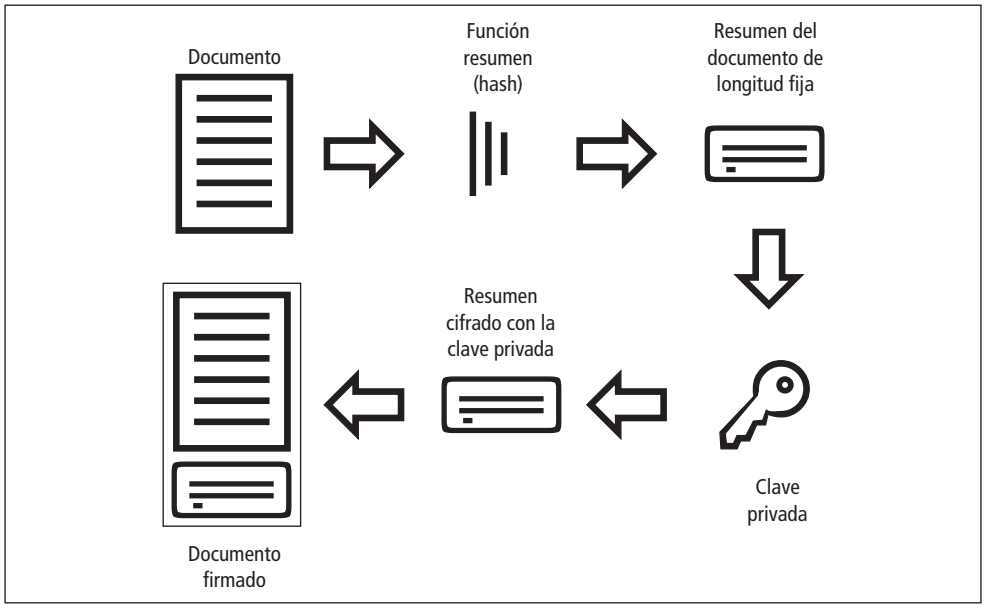
soporte electrónico según un formato determinado y susceptible de identificación y tratamiento diferenciado". Por su parte, la LAE, en su Título II, Capítulo IV, define los documentos administrativos electrónicos como los documentos administrativos definidos por la LRJPAC cuando se crean en formato electrónico. Antes el legislador ya había creado otros tipos de documentos electrónicos, como el documento público electrónico, introducido por la Ley 24/2001, de 27 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social, que modifica la Ley de 28 de mayo de 1862, del Notariado, o el documento único electrónico (DUE), caso particular de documento electrónico introducido por la Ley 7/2003, de 1 abril, de la Sociedad Limitada de la Nueva Empresa. Sobre el documento público electrónico puede verse J. Micó, *La firma electrónica de notarios y registradores y el documento público electrónico*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2007.

13. Por ello la criptografía moderna se denomina también de "claves asimétricas" o "criptografía de clave pública". Su origen teórico es el célebre artículo: W. Diffie, M. E. Hellman, *New Directions in Cryptography*, IEEE Trans. Inform. Theory, IT-22, 6, 1976, p. 644-654. En 1978, R, Rivest, A. Shamir y L. Adleman desarrollaron los algoritmos RSA, en los que se basa la utilización práctica de este método criptográfico.

Serie Claves del Gobierno Local, 12 Fundación Democracia y Gobierno Local
ISBN: 978-84-614-0970-9

Pero, ¿cuál es el elemento que el firmante cifra con su clave privada para crear una firma electrónica? Se trata de un "resumen" del documento que se crea utilizando unas funciones denominadas *hash*, las cuales permiten obtener de un conjunto de datos de cualquier longitud –el documento– un número de longitud fija, que es un resumen único del documento. Este resumen, o *hash*, tiene la propiedad de que su valor varía ante la más mínima modificación del conjunto de datos inicial, propiedad que permite utilizarlo para garantizar la integridad del documento. Existe, por tanto, una relación totalmente unívoca entre cada documento y su resumen. En consecuencia, la firma electrónica se define como el resumen de un documento cifrado con la clave privada del firmante.

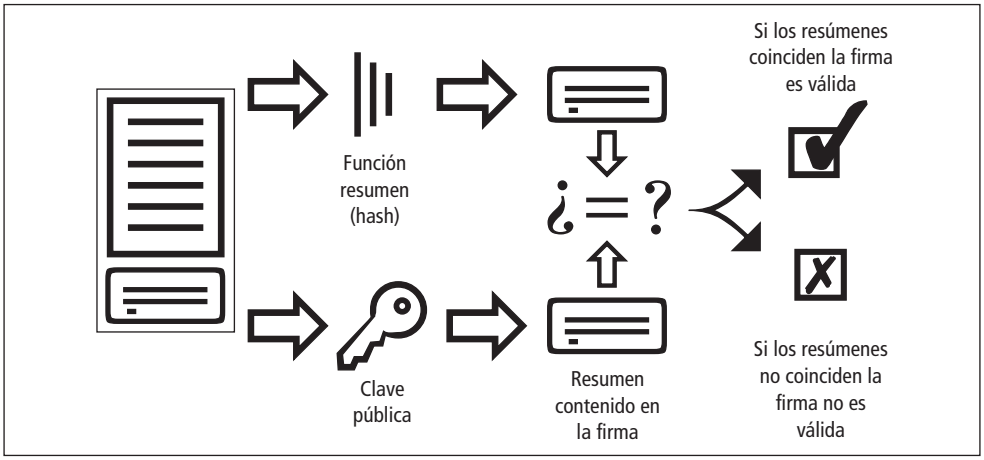
Figura 1. Firma de un documento



Para comprobar la validez de la firma se realizan dos operaciones. Por una parte se calcula de nuevo el resumen del documento con la misma función que se empleó al firmarlo, por otra se descifra la firma utilizando la clave pública del firmante, de forma que extraemos el resumen contenido en la firma. Ésta será correcta si el valor de ambos resúmenes coincide, ya que así sabremos con seguridad que el resumen de la firma fue cifrado con la clave privada del firmante (autenticidad de origen), así como que el documento no ha sido modificado (garantía de integridad).

Serie Claves del Gobierno Local, 12
ISBN: 978-84-614-0970-9
Fundación Democracia y Gobierno Local

Figura 2. Comprobación de la firma



Para terminar esta introducción a la firma electrónica es preciso introducir un nuevo concepto. Tanto la LFE como la Directiva distinguen dos clases de firma: la no avanzada y la firma electrónica avanzada, que es la que hemos explicado hasta ahora. La primera, la no avanzada, se define como "el conjunto de datos, en forma electrónica, anejos a otros datos electrónicos o asociados funcionalmente con ellos, utilizados como medio para identificar formalmente al autor o a los autores del documento que la recoge" y se corresponde con las contraseñas y mecanismos equivalentes. Por ejemplo, en una banca electrónica la primera clave que se nos pide es una clave de identificación, pero luego cuando realizamos una operación, como puede ser ordenar una transferencia, se nos solicita una segunda clave y ésta es una firma electrónica no avanzada. En la práctica suelen utilizarse claves de ocho posiciones de las que se solicitan cuatro cada vez o tarjetas de coordenadas.

La práctica totalidad de los sistemas de banca y comercio electrónico existentes en la actualidad se basan en la firma no avanzada, y la experiencia ha demostrado que ofrece un nivel de seguridad suficiente para estas aplicaciones. Las grandes ventajas que presenta son su bajo coste y su facilidad de implementación y uso. Sin embargo tiene dos inconvenientes muy graves: el primero es que los datos de creación de la firma nos los da la otra parte (por ejemplo, el banco) y, por tanto, es inevitable que los conozca; el segundo es que la firma no está vinculada de forma indisociable con los datos firmados, sino que sólo existe lo que la LFE denomina "una asociación funcional". Esto quiere decir que son los programas los que se encargan de vincular el momento en el que introducimos la clave de firma con la operación que estamos autorizando, y que no queda constancia permanente de qué fue lo que firmamos. Por tanto, la firma electrónica no avanzada sólo puede utilizarse en contextos donde

Serie Claves del Gobierno Local, 12 Fundación Democracia y Gobierno Local
ISBN: 978-84-614-0970-9

la confianza en la otra parte sea muy elevada. Pero, como hemos visto, la firma electrónica avanzada supera estas dos limitaciones, ya que se genera con medios que están bajo el exclusivo control del firmante y es única para cada documento, existiendo entre firma y documento una relación totalmente unívoca.

4. Los certificados electrónicos

La clave pública es el mecanismo de comprobación de las firmas electrónicas, pero ¿cómo podemos saber con seguridad que una clave pública pertenece a una persona dada?. En grupos pequeños puede ser suficiente con que las personas intercambien sus claves públicas de forma presencial pero, cuando el ámbito es mayor, se hace preciso el concurso de unas nuevas entidades a las que denominamos "servicios de certificación".[14] Estos servicios emiten certificados electrónicos, que no son sino unos documentos electrónicos firmados por la entidad de certificación, en los que se vincula a una persona con una clave pública. De esta forma podemos distribuir con seguridad las claves públicas, ya que las recibimos en un pequeño documento en el que se acredita quién es su titular.[15]

Antes de emitir un certificado hay que realizar alguna comprobación sobre la identidad del poseedor de la clave, y éste debe manifestar de forma fehaciente que tiene la clave privada y su compromiso con las firmas que sean generadas en el futuro mediante la misma, a fin de que quede vinculado por éstas. La seguridad con que se realiza dicho trámite, que se denomina de inscripción o registro, es uno de los factores principales a la hora de distinguir el nivel de confianza de los certificados. El mínimo exigido por la LFE para los certificados reconocidos es la firma presencial del compromiso ante un representante del servicio de certificación.[16] Otro requisito importante que deben cumplir los servicios de certificación es mantener un directorio, accesible por Internet, en el que pueda consultarse qué certificados han sido revocados. Antes de dar por válida una firma se verifica en el directorio que el certificado está vigente. Esta medida permite que, en caso de pérdida o compromiso de la clave

14. El término que emplea la LFE es el de Prestadores de Servicios de Certificación. En el ámbito técnico suelen ser conocidas por sus siglas inglesas CA (*Certification Authorities*) o como autoridades de certificación.

15. Para comprobar la autenticidad de un certificado necesitamos conocer la clave pública del servicio de certificación que lo ha emitido. Estas claves se incorporan en los certificados que denominamos "autofirmados" o "certificados raíz". Los fabricantes de sistemas operativos, como Microsoft, incluyen en el sistema los certificados raíz de los servicios de certificación más importantes, lo que permite la comprobación de la validez de los certificados emitidos por los mismos de forma "transparente para el usuario".

16. LFE, artículo 13. El concepto de certificado reconocido se ve más adelante, en la p. 179.

Serie Claves del Gobierno Local, 12
ISBN: 978-84-614-0970-9
Fundación Democracia y Gobierno Local

privada, los titulares de los certificados puedan invalidarlos y, con ello, las firmas posteriores al momento de la revocación.[17]

Una cuestión que añade bastante complejidad al uso de la firma electrónica es que estas firmas, según el certificado por el que están respaldadas, tienen un valor muy diferente. Así, por ejemplo, hay servicios de certificación que emiten certificados de prueba, sin ningún valor legal, de forma que las firmas electrónicas basadas en los mismos carecen de cualquier carácter vinculante. En el otro extremo, las firmas respaldadas por un Certificado Notarial Personal[18] tienen pleno valor legal, sin limitación respecto a la naturaleza o cuantía del negocio jurídico en el que se utilicen.

Por ello, desde la óptica jurídica, un elemento básico de los servicios de certificación son los documentos en los que se establece, entre otras cuestiones, el valor que podemos otorgar a una firma respaldada por una determinada clase de certificados. El primero de estos documentos es único para cada servicio de certificación y se denomina "declaración de prácticas de certificación".[19] Este documento es obligatorio, y en él se establece el modo en el que el servicio gestiona las claves y certificados, las condiciones aplicables a la solicitud, expedición, uso, suspensión y extinción de la vigencia de los certificados, las medidas de seguridad técnicas y organizativas, y los mecanismos de información sobre la vigencia de los certificados. Pero, para poder valorar las firmas, lo más importante es que enumera las distintas clases de certificados que emite el servicio de certificación con sus características básicas, el procedimiento para la emisión de los certificados de esa clase, su contenido, los usos posibles, y el alcance y limitaciones de las firmas respaldadas por los mismos.[20]

Aunque la LFE no obliga a ello, es práctica frecuente disponer también de unos documentos breves, denominados Políticas de Certificación, que establecen estos últimos extremos para cada clase de certificados. Tanto la declaración de prácticas de certificación como las políticas deben estar disponibles al público de manera fácilmente accesible, al menos por vía electrónica, y de forma gratuita. También, de

17. El primer estándar definido para la publicación de revocaciones se basa en listas que contienen todos los certificados revocados, son las denominadas CRL (*Certificate Revocation List*). Conforme la emisión de certificados aumenta, también lo hace el número de revocaciones y, en consecuencia, el tamaño de las CRL. Por ello se está generalizando el uso de un nuevo estándar que permite consultar directamente el estado de un certificado concreto y que se llama OCSP (*On-line Certificate Status Protocol*).

18. Son certificados emitidos por la Autoridad Notarial de Certificación (ANCERT), en los que el acto de registro se realiza ante un notario.

19. La denominación de este documento, bastante ajena a nuestra tradición jurídica, es traducción directa del término inglés *Certification Practice Statement* (CPS), al igual que la expresión Políticas de Certificación, que proviene de *Certificate Policy* (CP).

20. LFE, artículo 19.

Serie Claves del Gobierno Local, 12 Fundación Democracia y Gobierno Local
ISBN: 978-84-614-0970-9

acuerdo con los estándares técnicos,[21] los certificados indican en uno de sus campos la dirección de Internet donde pueden verse estos documentos.

Tanto la LFE como la Directiva establecen el principio de libre creación de servicios de certificación, de forma que cualquier entidad pública o privada puede constituirse como organismo emisor de certificados, sin que sea necesaria ninguna autorización previa.[22] Pero en la práctica son pocas las entidades que han constituido servicios de certificación. En nuestro país las principales son la Fábrica Nacional de Moneda y Timbre-Real Casa de la Moneda (FNMT-RCM), la Autoridad Notarial de Certificación (ANCERT), el Servicio de Certificación de los Registradores (SCR) y Camerfirma, constituido por las Cámaras de Comercio, además de alguna empresa.

La LFE también crea un mecanismo que permite alcanzar un nivel reforzado de seguridad en los servicios prestados: los certificados reconocidos. Los servicios de certificación que expidan estos certificados, así como los propios certificados, deben cumplir un conjunto de requisitos establecidos por la LFE.[23] Por imperativo legal, la firma electrónica avanzada basada en un certificado reconocido tiene un valor equivalente al de la firma manuscrita.[24]

Pero, pese a esta afirmación de la Ley, es preciso tener en cuenta que, dada su distinta naturaleza, la firma electrónica no es directamente asimilable a la manual, ya que esta última es una acción consciente con un resultado que es característico de cada individuo. Si decíamos antes que en materia de medidas de seguridad se distinguen tres niveles –algo que se sabe, algo que se tiene y algo que se es–, podríamos afirmar que la firma manuscrita corresponde a un cuarto nivel: algo que se hace. Además, otra diferencia muy importante entre ambas es que la firma manual y las reglas para su utilización están profundamente arraigadas en nuestra cultura. Por el contrario, la firma electrónica se genera mediante un dispositivo, y sólo la correcta conservación y utilización del mismo garantiza que tengamos el control de todas las firmas de las que somos titulares. Y la cultura para la gestión de los mecanismos de creación de firma y, en general, para el uso de la firma electrónica, está aún por desarrollarse.

---

21. Los principales estándares técnicos sobre firma electrónica son el X-509 v.3, definido por la Unión Internacional de Telecomunicaciones (UIT), que establece el formato de los certificados, los RFC 2459 y 3739 y algunas normas del ETSI (*European Telecommunications Standards Institute*) y del CWA (*Comité Europeo de Normalización*). Los *Request for Comments* (RFC) son los estándares de Internet y se denominan así porque, una vez aprobados inicialmente por el IETF (*Internet Engineering Task Force*), se someten a los comentarios de la comunidad científica, hasta que finalmente son aprobados.
22. LFE, artículo 5.
23. LFE, artículos 11 a 14.
24. LFE, artículo 3.4.

Serie Claves del Gobierno Local, 12
ISBN: 978-84-614-0970-9
Fundación Democracia y Gobierno Local

Finalmente, destacamos de nuevo la necesidad de distinguir el uso de las claves privadas y de los certificados para la identificación de personas y para la firma de documentos (autenticación). En el primer caso, únicamente utilizamos la clave privada para resolver lo que en criptografía se denomina un reto, que permite a quien lo plantea comprobar que poseemos la clave privada sin que le demos ninguna información sobre la misma. Podríamos decir que esta forma de operar equivale a que nos entreguen una tarjeta en blanco para firmar en ella, y viendo nuestra firma poder comprobar nuestra identidad. Una vez realizada esta operación la tarjeta se desecha. Por el contrario, cuando generamos una firma electrónica para autenticar un documento, nuestra intención es que la firma se incorpore a éste como garantía del origen e integridad del mismo. En este caso, la firma que generamos tiene ánimo de permanencia y de servir como prueba del compromiso del firmante con el contenido del documento.[25] Prueba de esta diferencia es que, por motivos de seguridad, se considera conveniente utilizar distintas claves para la identificación y la autenticación. Así se hace, por ejemplo, en el DNI electrónico, que contiene dos claves privadas con sus correspondientes certificados, una para identificación y otra para firma (autenticación).[26]

5. La firma electrónica y la Administración electrónica

La prestación de servicios de certificación para firma electrónica comenzó en España en el año 1997.[27] La experiencia de los años transcurridos desde entonces ha demostrado que la adopción de la firma electrónica avanzada resulta mucho más lenta y difícil de lo esperado. De hecho, vemos que el comercio electrónico, incluida la banca, ha alcanzado un alto nivel de penetración basándose en la firma electrónica no avanzada, mientras que la Administración electrónica pone, al exigir la utilización de firma electrónica avanzada, una barrera que la mayoría de ciudadanos no supera.

Al comenzar los primeros desarrollos de Administración electrónica, se consideró que la firma electrónica no avanzada no era garantía suficiente para la realización

25. También se insiste en la importancia de esta distinción en E. Gamero, J. Valero (eds.), *op. cit.*, p. 322 y ss.

26. Así lo establece el RD 1553/2005, de 23 de diciembre, por el que se regula la expedición del DNI y sus certificados de firma electrónica. El artículo 11.4 dice que el DNI contendrá "Certificados reconocidos de autenticación y de firma, y certificado electrónico de la autoridad emisora,...". Como puede verse, la norma utiliza el término autenticación en sentido distinto al de la LAE (por identificación), y se refiere a lo que la LAE denomina autenticación como firma. Este uso de la terminología es el habitual en el ámbito técnico y es previsible que dé lugar a confusión hasta que se consolide la terminología introducida por la LAE.

27. Los pioneros fueron la FNMT, con el proyecto CERES, y la Fundación para el Estudio de la Seguridad de las Telecomunicaciones (FESTE), formada, entre otros, por los Consejos Generales del Notariado y de la Abogacía, y la Universidad de Zaragoza.

Serie Claves del Gobierno Local, 12 Fundación Democracia y Gobierno Local
ISBN: 978-84-614-0970-9

de trámites administrativos, ya que no quedaba una prueba fehaciente que acreditara su momento y contenido. Pero, como la lentitud en la introducción de la firma electrónica avanzada se ha convertido en un freno para la evolución del gobierno electrónico, algunos estudios sobre esta materia consideran que el exigir el uso de la firma electrónica avanzada fue un requisito demasiado exigente, y que debe replantearse si es necesario utilizarla en todas las operatorias de Administración electrónica.

Como ejemplo de lo anterior puede servir la operatoria paradigmática de la Administración electrónica en nuestro país: la presentación del Impuesto de la Renta de las Personas Físicas (IRPF) a través de Internet. En las primeras campañas del IRPF en las que se incorporó esta posibilidad, el procedimiento exigía que el contribuyente obtuviera un certificado de la FNMT con el que podía presentar su declaración, y el número de declaraciones entregadas por Internet era muy pequeño, del orden de 20.000. Ante la baja utilización de este canal, la Agencia Tributaria (AEAT) creó una figura, que denominó "colaboración social", en base a la cual se emiten unos certificados específicos para despachos profesionales, como gestorías y abogados, y para los bancos. Estos certificados permiten presentar la declaración de cualquier contribuyente. A partir de este momento, el número de declaraciones presentadas por Internet aumentó hasta llegar a ser de varios millones, pero el sistema ha sacrificado buena parte de su seguridad, ya que la Agencia no tiene ninguna constancia de que el contribuyente ha autorizado al presentante a que presente su declaración.

Hoy, la LAE establece un marco flexible para garantizar la identidad de las personas y la autenticidad de los documentos. A nuestro juicio, la forma en la que la Ley regula esta cuestión refleja su clara visión práctica, derivada de la experiencia anterior en el desarrollo de sistemas de Administración electrónica y de las dificultades observadas. Como acabamos de ver, entre estas dificultades, una de las más destacadas ha sido la exigencia a los sistemas informáticos de niveles de seguridad muy superiores a los existentes previamente, y que no resultan necesarios en muchos de los casos. Frente a esta tendencia, la LAE hace suyo un principio básico de la seguridad informática: el de proporcionalidad, y dispone que "sólo se exigirán las garantías y medidas de seguridad adecuadas a la naturaleza y circunstancias de los distintos trámites y actuaciones", estableciendo también un límite inferior, ya que se exigirá, como mínimo, un nivel de seguridad equivalente al de las operatorias no electrónicas.[28]

La evolución de la operatoria para la presentación de la declaración del IRPF puede seguir sirviéndonos como ejemplo de la conveniencia de esta actitud abierta de la

28. LAE, artículo 4. f) y g).

Serie Claves del Gobierno Local, 12
ISBN: 978-84-614-0970-9
Fundación Democracia y Gobierno Local

LAE. En las últimas campañas, se da a los contribuyentes que han recibido el borrador de la declaración la posibilidad de presentar su declaración simplemente aceptando el borrador con el envío de un mensaje (SMS) mediante el teléfono móvil, con un código alfanumérico que se incluye en el borrador. Recibido éste, la AEAT envía otro SMS con un código de verificación que sirve al contribuyente como acuse de recibo. Se trata, en nuestra opinión, de una operatoria ejemplar por su sencillez y por la comodidad que supone para el presentante. Es preciso, por tanto, permitir la utilización de medios de garantía de la identidad y autenticidad que no impidan ni obstaculicen el desarrollo de operatorias como la mencionada.

6. Los medios de identificación y autenticación de los administrados

La LAE comienza por los ciudadanos, al establecer los medios de identificación y autenticación que podrán utilizarse en la Administración electrónica,[29] siendo los certificados contenidos en el DNI electrónico el mecanismo que deberá ser universalmente aceptado por las Administraciones Públicas. Sin embargo, hay dos razones que impiden la existencia de un único medio de identificación.

La primera tiene que ver con el principio de libre prestación de los servicios de la sociedad de la información, que inspira toda la normativa europea sobre la materia, y que introduce en nuestro ordenamiento la Ley 34/2002, de 11 de julio, de servicios de la sociedad de la información y de comercio electrónico (LSSI).[30] En materia de firma electrónica, este principio se traduce en el principio de libre creación de prestadores de servicios de certificación, que mencionamos anteriormente. Pero no tendría sentido permitir la existencia de múltiples servicios de certificación si luego sus certificados no van a ser aceptados en un sector tan importante como son las Administraciones Públicas. Por ello, cada Administración deberá establecer una "política de firma" en la que detalle los certificados que acepta en sus operatorias de Administración electrónica, haciéndola pública por medios electrónicos.[31]

Hay un segundo motivo, de tipo práctico, que impide que el único medio de identificación y autenticación sea el DNI electrónico, y es que los titulares del mismo

29. LAE, artículo 13.2 y artículos 14 a 16.
30. LSSI, artículo 7.
31. LAE, artículo 15.2. Aunque la Ley no lo especifica, ha de suponerse que esta publicación debe hacerse en la sede electrónica de la entidad. Algunas observaciones sobre la vigencia práctica de este principio pueden verse en Valero, J., *El régimen jurídico de la e-Administración. El uso de medios informáticos y telemáticos en el procedimiento administrativo común*, Comares, Granada, 2.ª edición, 2007, p. 60-62.

Serie Claves del Gobierno Local, 12 Fundación Democracia y Gobierno Local
ISBN: 978-84-614-0970-9

son únicamente las personas físicas y, sin embargo, las Administraciones necesitan en muchos casos relacionarse con personas jurídicas. Es ésta una cuestión, la firma de las personas jurídicas, que ha tardado en aclararse dentro del ámbito de la firma electrónica. La confusión comenzó con la primera norma española sobre firma electrónica, el derogado Real Decreto-Ley 14/1999, que en su artículo 2, establecía que los signatarios únicamente podían ser personas físicas, pese a que la experiencia de la única Administración que en aquellos momentos había desarrollado operatorias de Administración electrónica, la AEAT, ya le había llevado a utilizar certificados de persona jurídica. Por ello, el Real Decreto tuvo que añadir una excepción, en virtud de la cual el Ministro de Economía y Hacienda podría determinar "respecto de la gestión de los tributos, la posibilidad de que el signatario sea una persona física o una persona jurídica". Finalmente, la LFE introdujo los certificados de persona jurídica para su uso en cualquier ámbito.[32]

Previsiblemente, la modalidad de certificado más utilizado para la actuación de las personas jurídicas será el de "cargo o representación". Éstos son certificados cuyo titular es una persona física, pero que pertenecen a un tipo de certificados denominados "de atributos", que son aquéllos en los que, además de la identidad del titular, se hace constar alguna información sobre el mismo como, por ejemplo, su condición de profesional en ejercicio o, en el caso que nos ocupa, el hecho de que ocupa un cargo en una organización o de que es representante de la misma.[33]

Es así porque de muchas de las actuaciones de las personas jurídicas, tanto públicas como privadas, pueden derivarse responsabilidades de las personas físicas que actúan con agentes de las mismas y, por tanto, en estos actos la firma electrónica deberá aportarnos una doble información: la de la persona física que suscribe el documento y la de su carácter de representante de una determinada organización. En este sentido, otra posibilidad que cabe plantearse es utilizar en las Administraciones Públicas una doble firma: la de la persona que suscribe el documento y un sello de la entidad que, como veremos, es la firma de la persona jurídica. A falta de certificados de atributos se trataría de una solución aceptable.

De hecho, según la Exposición de Motivos de la LFE, la única incorporación de una firma de persona jurídica, sin que quede constancia de la persona física que

32. LFE, artículo 7.

33. La definición que se da de los certificados de atributos es la comúnmente utilizada, sobre todo en el ámbito jurídico. Sin embargo, desde el punto de vista técnico, el concepto se refiere a certificados vinculados a un certificado principal, que es el que contiene la clave pública, y que permitirían crear alrededor del mismo una estructura variable de atributos. Estos certificados serían emitidos por "autoridades de atributos" como, por ejemplo, un colegio profesional, que acreditaría la condición de profesional en ejercicio.

Serie Claves del Gobierno Local, 12
ISBN: 978-84-614-0970-9
Fundación Democracia y Gobierno Local

incorporó la firma al documento, puede dar lugar "a la aparición de obligaciones incontrolables frente a terceros".[34] En la práctica, puede ser útil recurrir al criterio de que la firma de la persona jurídica equivale al tradicional sello en tinta y que, por tanto, podrá utilizarse en los mismos casos que éste. Desde la óptica de las nuevas formas de proceder asociadas a los sistemas de información, la firma de las personas jurídicas estaría asociada a los procesos automatizados, que conllevan la emisión de determinados documentos de forma masiva, sin la intervención directa ni la supervisión individualizada del contenido por una persona física. Son ejemplos de lo anterior la emisión de las facturas electrónicas, en el caso de las empresas, o de los acuses de recibo en los registros de entrada, en el caso de las Administraciones Públicas.[35]

Pese a existir estas diversas opciones, la LAE no menciona la firma de las personas jurídicas cuando regula la identificación y autenticación de los ciudadanos.[36] Tenemos que ir al Anexo para saber que, según la LAE, ciudadanos son "cualesquiera personas físicas, personas jurídicas y entes sin personalidad que se relacionen, o sean susceptibles de relacionarse, con las Administraciones Públicas". Por tanto, hemos de entender que toda la regulación de este apartado se extiende a las personas jurídicas, y que serán las Administraciones las que en su "política de firma" establecerán cuándo admiten certificados de persona jurídica y cuándo de cargo o representación.[37] Isaac Martín va más allá y considera que esta asimilación entre los certificados de persona física y jurídica significa que los segundos han de ser aceptados por las Administraciones de forma tan general como los primeros, por lo que su uso deja de ser excepcional y se genera un derecho de las personas jurídicas a obtener sistemas de firma y hacer uso de los mismos.

Por otra parte, también admite la LAE la utilización de sistemas de firma electrónica no avanzada tales "como claves concertadas en un registro previo, aportación de información conocida por ambas partes u otros sistemas no criptográficos". Esta utilización deberá hacerse de forma justificada y, seguramente pensando en supuestos como el anteriormente mencionado de presentación de la declaración del IRPF a través del envío de un SMS, añade la Ley que "en aquellos supuestos en los que se utilicen estos sistemas para confirmar información, propuestas o borradores remitidos

34. Sobre esta cuestión puede verse A. Martinez, *Comentarios a la Ley 58/2003 de firma electrónica*, Thompson-Civitas, Madrid, 2004, p. 124 y ss.

35. Esta interpretación estaría respaldada por la inclusión, por parte de la LAE, de los sellos electrónicos entre los sistemas de firma electrónica para la actuación administrativa automatizada, como veremos más adelante.

36. La LAE sí que menciona expresamente la admisibilidad de los certificados emitidos para entidades sin personalidad jurídica (artículo 15.3). Este tipo de certificados se admitía desde hace tiempo por la Administración tributaria, por ejemplo, para el caso de las herencias yacentes.

37. E. Gamero, J. Valero (eds.), *op. cit.*, p. 345.

Serie Claves del Gobierno Local, 12 Fundación Democracia y Gobierno Local
ISBN: 978-84-614-0970-9

o exhibidos por una Administración Pública, ésta deberá garantizar la integridad y el no repudio por ambas partes de los documentos electrónicos concernidos."[38]

Finalmente, la LAE contempla el supuesto de aquellos ciudadanos que carecen de los medios electrónicos de identificación necesarios para una determinada operación.[39] En estos casos habrá funcionarios, expresamente habilitados para ello, que podrán sustituir con sus propios medios de identificación y autenticación al ciudadano. Para ello, este último deberá identificarse y dar su consentimiento expreso, del que deberá quedar constancia. Se trata de una disposición de claro sentido práctico, útil para evitar que quienes no disponen de medios de identificación electrónicos se vean imposibilitados para acceder a algunos servicios, pero, sobre todo, para evitar que la carencia, por parte de los ciudadanos, de medios de identificación y autenticación electrónicos haga inútiles los esfuerzos de las Administraciones para la puesta en marcha de las operatorias de Administración electrónica.[40]

7. La identificación y autenticación de las Administraciones Públicas

Los medios de identificación y autenticación que utiliza la propia Administración son, de acuerdo con lo visto anteriormente, certificados de persona jurídica. La LAE menciona en primer lugar el dispositivo utilizado para la identificación de las sedes electrónicas, concepto este último con el que la LAE da carta de naturaleza a los sitios web de las Administraciones Públicas, y que es una de las novedades más importantes introducidas por la Ley.

Uno de los requisitos que exige la LAE es que las sedes electrónicas dispongan de sistemas que permitan el establecimiento de comunicaciones seguras.[41] Desde el punto de vista técnico se utilizan para ello los "certificados de servidor", que tienen una doble función: por una parte acreditan que un servidor pertenece a una organización o persona y, por otra, garantizan la confidencialidad de la información que se intercambia entre el servidor y el ordenador del usuario (cliente).[42] Su activación se

38. LAE, artículo 16.

39. Dado el carácter voluntario del uso de los medios electrónicos, cabe suponer que el precepto también se aplicará a quien, disponiendo de los medios de identificación, no desee utilizarlos.

40. E. Gamero, J. Valero (eds.), *op. cit.*, p. 361 y 362.

41. LAE, artículo 10.4.

42. Los certificados de servidor utilizan el protocolo SSL (*Secure Socket Layer*), que permite identificar de forma segura al sitio web y activa el cifrado de confidencialidad entre servidor y cliente durante toda la sesión. Para ello, cuando el cliente inicia una conexión con el servidor éste

Serie Claves del Gobierno Local, 12
ISBN: 978-84-614-0970-9
Fundación Democracia y Gobierno Local

indica al usuario mediante la aparición de la imagen de un candado cerrado en el navegador web.

La definición que da la LAE de la sede electrónica es muy amplia, ya que "es aquella dirección electrónica disponible para los ciudadanos a través de redes de telecomunicaciones cuya titularidad, gestión y administración corresponde a una Administración Pública,...". Una vez promulgada la norma, muchas Administraciones Públicas han emprendido la tarea de delimitar, dentro de su sitio web, qué zonas son sede electrónica y qué zonas no. Esta delimitación está sobre todo condicionada por la responsabilidad que la misma Ley establece sobre los contenidos de la sede, la cual hace que las entidades no quieran asumir ese nivel de compromiso sobre la totalidad de los contenidos actuales de su sitio web.[43]

Para realizar esta delimitación, ateniéndonos estrictamente a la definición legal, sería preciso que únicamente los contenidos de la sede estén bajo la dirección de la entidad, teniendo que crearse para los demás contenidos otras direcciones. Pero lo que cualquier entidad, privada o pública, pretende en el mundo de Internet es posicionar lo mejor posible su dirección (dominio), para que éste sea conocido por el mayor número posible de ciudadanos, que lo utilizarán para acceder a sus servicios. Por ello, multiplicar los dominios sería una estrategia perjudicial.

En este sentido, el certificado de servidor puede servir como medio de delimitación de la zona del sitio web que tiene el carácter de sede electrónica, de modo similar a como suele ocurrir en los sitios web de los bancos electrónicos, en los cuales hay una zona con información comercial que no está dentro del servidor seguro, y otra zona, donde los clientes realizan sus operaciones, que sí que está dentro del servidor seguro.[44]

Una segunda clase de medios de identificación y autenticación que, según la LAE, pueden utilizar las Administraciones Públicas, son los que denomina "sistemas de

---

le envía su certificado con la clave pública. A continuación el cliente envía al servidor una clave de sesión para cifrado simétrico cifrada con la clave pública del servidor. Este último al descifrar la clave de sesión demuestra que posee la clave privada correspondiente al certificado y prueba, por tanto, su identidad. A partir de ese momento la clave de sesión se utiliza para cifrar todos los datos que se intercambien entre ambos ordenadores, con lo que se consigue también la confidencialidad de la comunicación.

43. Por ejemplo, hay Administraciones Públicas que permiten que los contenidos de determinadas zonas de su sitio web sean administrados por colectivos que colaboran con las mismas en cuestiones determinadas, pero que orgánicamente son ajenos a la entidad.

44. Con ello no quiere decirse que la sede electrónica deba hacerse coincidir con la zona del sitio web que suele denominarse "oficina virtual", y que es donde se ubica la realización de trámites. En nuestra opinión el concepto de sede electrónica es mucho más amplio.

Serie Claves del Gobierno Local, 12 Fundación Democracia y Gobierno Local
ISBN: 978-84-614-0970-9

firma electrónica para la actuación administrativa automatizada". Antes de entrar a estudiarlos, cabe hacer una precisión de tipo técnico, y es que los certificados de servidor que acabamos de ver son únicamente un medio de identificación, ya que su función es garantizar la identidad de un sitio web, y, por el contrario, los sistemas de firma electrónica para la actuación administrativa automatizada son únicamente medios de autenticación de documentos, ya que no se emplean para identificar al órgano administrativo, sino para que éste pueda autenticar documentos que genera de forma automatizada, como puede ser el ejemplo antes mencionado de los acuses de recibo de un registro electrónico, o los certificados emitidos en base a información obrante en las bases de datos de la Administración correspondiente, como es el caso del certificado de vida laboral, que emite la Tesorería General de la Seguridad Social (TGSS).

Entre los sistemas de firma electrónica para la actuación administrativa automatizada la LAE incluye dos mecanismos: uno basado en la firma electrónica avanzada, que son los sellos electrónicos, y otro basado en firma electrónica no avanzada, los códigos de verificación.

Respecto a los primeros, dice la Ley que cada Administración publicará en su sede la relación de los sellos electrónicos que utilice, con sus características y los prestadores de servicios de certificación que los emiten. Una cuestión a resolver es si los sellos electrónicos, como certificados de persona jurídica que son, deben contener necesariamente los datos de la persona física que los ha solicitado, tal y como establece la LFE en su artículo 7.2. Pero, según el párrafo 6 del mismo artículo, los certificados electrónicos de persona jurídica emitidos para Administraciones Públicas están sujetos a su normativa específica, por lo que debemos atender a lo dispuesto por la LAE. Y ésta, en su artículo 18.2, dispone que los sellos electrónicos deben contener necesariamente el número de identificación fiscal y la denominación del órgano para el que se emiten, siendo potestativo incluir el nombre del titular del órgano.

Estamos ante una nueva manifestación del carácter pragmático de la LAE. En efecto, si incluimos en el certificado el nombre de una persona física en virtud del cargo que ostenta, cuando esta persona abandone el cargo deberíamos revocar el certificado, lo que no tiene mucho sentido, ya que es un certificado de persona jurídica. Otra opción sería una interpretación, según la cual la persona que suceda en el cargo a aquélla que consta en el certificado, se subrogaría automáticamente en las obligaciones de custodia y buen uso del mecanismo de creación de firma asociado al certificado. Pero, en la primera aproximación práctica a esta cuestión, que es la Política de Certificación de la FNMT referente a sus "certificados para la actuación administrativa automatizada", se establece que éstos serán revocados cuando la persona física, a la que denomina "firmante/custodio" del certificado, deje de corres-

Serie Claves del Gobierno Local, 12
ISBN: 978-84-614-0970-9
Fundación Democracia y Gobierno Local

ponderse con el titular del órgano administrativo para el que se ha emitido el certificado.[45]

Por ello, la LAE permite la posibilidad, más sencilla, de emitir certificados que únicamente mencionen al órgano administrativo. En caso de que sea necesario delimitar las responsabilidades, por fallos en la custodia o la incorrecta utilización de las claves, se recurriría a las normas administrativas de carácter general que establezcan las responsabilidades y obligaciones de los componentes del organismo y del titular del mismo.

En cuanto al segundo mecanismo, los códigos de verificación son cadenas alfanuméricas que se incluyen en los documentos, electrónicos o en soporte papel. Estos códigos nos permiten generar "copias verificables", es decir, documentos que tienen plena identidad visual con un documento electrónico auténtico, circunstancia que podemos comprobar accediendo a este documento, que la Administración que lo emitió conserva en su archivo, introduciendo el correspondiente código de verificación en una operatoria, que debe estar disponible en la sede electrónica de la entidad, y a la que denominamos "punto de verificación".[46]

Teniendo en cuenta las dificultades que supone para los usuarios el disponer de los medios informáticos necesarios para validar las firmas electrónicas de los documentos recibidos de las Administraciones Públicas, los códigos seguros de verificación presentan la ventaja de no exigirles ningún requisito ni esfuerzo adicional. Además, cuando el objetivo es generar copias en papel que puedan ser aportadas en cualquier lugar y procedimiento, son, hoy por hoy, el único mecanismo utilizable. En general, la utilización de "copias verificables", cuya funcionalidad es la misma tanto en formato electrónico como en soporte papel, simplifica una cuestión clave desde un punto de vista práctico, que es el paso del soporte papel al formato electrónico y viceversa. Y, por otra parte, el mecanismo de cotejo en la sede las convierte en un medio robusto de autenticación de documentos, sin que pierdan nada de su sencillez.

45. La política de certificación de la AC AP puede verse en www.cert.fnmt.es.

46. Un ejemplo puede verse en la sede electrónica de la AEAT: https://www5.aeat.es/es13/S/E2CAE2CAVI0S?ORIGEN=C (14/3/2010). La AEAT denomina a la opción: "cotejo de documentos".

Serie Claves del Gobierno Local, 12 Fundación Democracia y Gobierno Local
ISBN: 978-84-614-0970-9

Figura 3. Ejemplo de código seguro de verificación

8. La identificación y autenticación de los empleados de las Administraciones Públicas

La LAE establece, en primer lugar, que el modo común de actuación de las Administraciones Públicas será a través de la firma electrónica de sus empleados, de forma que los medios vistos en el apartado anterior se utilizarán únicamente en los supuestos específicos para los que se han previsto. Como dijimos anteriormente, es una opción lógica, ya que la mayor parte de las decisiones de las organizaciones han de venir respaldadas por una persona física que, en virtud de su función o cargo, pueda responder de las mismas.

Una vez establecido lo anterior, la Ley deja abiertas dos posibilidades: el uso por parte de los empleados de su DNI electrónico, o la utilización de certificados específicamente emitidos para el ejercicio de las funciones desarrolladas como empleados públicos, y que serán proporcionados por la Administración a la que éstos pertenezcan. Se trata en este caso de certificados de empleado, que son certificados de persona física, pero que también identifican a la organización y pueden contener el puesto o cargo que el titular ocupa dentro de la misma. Son un supuesto típico de los certificados de atributos, a los que nos referimos anteriormente. La Ley no se pronuncia expresamente, pero parece preferir esta segunda opción, aunque sólo sea por el orden en que las menciona.

Hay varias razones para preferir la utilización de certificados específicos, frente a la del DNI electrónico. Desde el punto de vista de los empleados públicos, se manifiesta con frecuencia la reticencia a tener que utilizar en el ejercicio de sus funciones administrativas los mismos mecanismos de creación de firma que en sus actividades privadas. Aunque suele objetarse que es lo mismo que ocurre actualmente con la firma manual, lo cierto es que, dada la gran diferencia entre la naturaleza de ambas clases de firma, la percepción de las personas sobre las mismas es muy distinta y la firma electrónica se ve, con acierto, como un mecanismo técnico que debería proporcionar la organización cuando va a utilizarse exclusivamente en funciones relacionadas con la misma.

Serie Claves del Gobierno Local, 12
ISBN: 978-84-614-0970-9
Fundación Democracia y Gobierno Local

Por otra parte, desde el punto de vista de la Administración, los certificados de atributos son un medio muy potente para el control de los permisos dentro de sus sistemas de información. Explicándolo de forma sencilla, existen dos paradigmas técnicos para la gestión de los permisos que un empleado tiene dentro de los sistemas de su organización. El primero y más utilizado actualmente, consiste en identificar al empleado –normalmente mediante su nombre de usuario y su contraseña– y posteriormente consultar una base de datos donde se contienen los permisos que tiene respecto a cada operatoria. El segundo paradigma, es la gestión de los permisos a través de certificados, de forma que al identificarse el empleado mediante un certificado ya no sólo sabemos quién es, sino que también sabemos con certeza cuál es su puesto en la organización, tanto a nivel jerárquico como funcional, y, en virtud de ello, podemos autorizarle a acceder o no a una determinada operatoria del sistema. Esta segunda solución facilita lo que técnicamente se denomina una gestión de permisos "distribuida".[47]

Además, en las grandes organizaciones los certificados de empleado suelen incorporarse a tarjetas que ya vienen utilizándose para la identificación en los accesos físicos a la sede, para el control de horarios, y en algunos casos también para el acceso a los sistemas informáticos, en sustitución del nombre de usuario y la contraseña. En este supuesto, parece natural la evolución en el sentido de sustituir las tarjetas por tarjetas criptográficas, e incorporar en las mismas los certificados de identificación y firma.

Por último, desde el punto de vista del ciudadano, el uso de certificados de empleado público es el que en mayor medida garantiza sus derechos, ya que, cuando recibe un documento firmado por una Administración Pública, tiene información completa y fehaciente sobre el órgano del que proviene el documento, la persona o personas físicas que lo emitieron y el puesto que éstas ocupan en la Administración, en virtud del cual han suscrito el documento recibido.

En cuanto a la disponibilidad de estos certificados, la FNMT, que es el prestador de servicios de certificación para la Administración General del Estado,[48] ha

47. Aunque la gestión de permisos se ve como una cuestión muy técnica, está directamente relacionada con aspectos sociales y políticos de la sociedad de la información, como, por ejemplo, el aprovechamiento de las posibilidades que la Administración electrónica ofrece para potenciar la transparencia de la actuación administrativa, y el acceso a la información de las Administraciones Públicas por parte de los ciudadanos. En efecto, actualmente la mayoría de las aplicaciones de Administración electrónica –como otras muchas– se diseñan para residir en un servidor web y ser utilizadas a través del navegador. Se dice que son aplicaciones "listas para el web" (*web-enabled*). Pues bien, una vez que una aplicación se ha desarrollado de este modo, tan fácil es dar acceso a los funcionarios como a cualquier ciudadano, ya que sólo se trata de establecer una adecuada política de permisos.

48. Según el artículo 81 de la Ley 66/1997, de 30 de diciembre, de acompañamiento a los presupuestos para 1998, desarrollado por el RD 1317/2001, de 30 noviembre. También puede

Serie Claves del Gobierno Local, 12 Fundación Democracia y Gobierno Local
ISBN: 978-84-614-0970-9

creado en 2009 una autoridad de certificación destinada a las Administraciones Públicas. La nueva autoridad de certificación se denomina AC APE y emite tres clases de certificados: de personal al servicio de las Administraciones Públicas, de sede electrónica y para la actuación administrativa automatizada (sello electrónico). En la práctica se echan de menos certificados específicos para los cargos electos, como alcaldes y concejales, que se encuentran entre los primeros usuarios de la firma electrónica,[49] ya que no parece adecuado asimilarlos a los empleados de la Administración, única opción actualmente existente. También emiten certificados para los empleados públicos ANCERT,[50] bajo la denominación de "certificados para corporaciones de Derecho público", y el Servicio de Certificación de los Registradores (SCR), bajo la denominación de "certificado de cargo administrativo".

El último mecanismo de identificación y autenticación que contempla la LAE, demuestra de nuevo su sentido práctico, al establecer que los documentos intercambiados en entornos cerrados de comunicación serán considerados válidos, a efectos de autenticación e identificación de los emisores y receptores. El término que utiliza la Ley –entorno cerrado de comunicación– se corresponde con lo que habitualmente conocemos como intranet, recurso técnico que cada vez es más utilizado en todas las organizaciones, tanto del sector público como del privado. En cuanto a su naturaleza, podemos considerar que es un medio de identificación y autenticación de la Administración Pública como tal, es decir, como persona jurídica.

Estas redes de acceso restringido están llamadas a ocupar un lugar central en el desarrollo de la cooperación interadministrativa, uno de los objetivos básicos de la LAE. Así, dentro de los mecanismos instrumentales que han de servir de base al desarrollo de la Administración electrónica en nuestro país, uno de los principales es la Red de comunicaciones de las Administraciones.[51] Esta Red, que está siendo desarrollada actualmente, se conoce como Red SARA (Sistema de Aplicaciones y Redes para las Administraciones) y, a su vez, está interconectada con una Red paneuropea denominada Red TESTA. Se prevé que a través de la Red SARA sea posible acceder a múltiples servicios, siendo los primeros en estar disponibles la verificación de los

---

prestar estos servicios a otras Administraciones Públicas, como es el caso, por ejemplo, de la Diputación General de Aragón y numerosas entidades locales de esta Comunidad Autónoma. Otras comunidades han creado sus propios servicios de certificación, como, por ejemplo, el CatCert de Cataluña.

49. Así ocurre, por ejemplo, en las operatorias para la remisión de actas y acuerdos municipales a las Administraciones autonómicas.

50. Siglas de "Autoridad Notarial de Certificación".

51. LAE, artículo 43.

Serie Claves del Gobierno Local, 12
ISBN: 978-84-614-0970-9
Fundación Democracia y Gobierno Local

datos de identidad y residencia, y la plataforma de validación de firma electrónica (@Firma).[52]

9. Algunos retos

Son numerosos los retos, tanto técnicos como jurídicos, que plantea la Administración electrónica. La LAE, como la mayor parte de los expertos, es consciente de que uno de los más importantes y difíciles, y del que depende que la Administración electrónica suponga un aumento importante en la eficiencia de las Administraciones Públicas, es conseguir la interoperabilidad de los sistemas de información utilizados por todas ellas. Por tanto, en su artículo 42 ordena la elaboración de un "Esquema Nacional de Interoperabilidad". Esta previsión legal ha sido desarrollada en el Real Decreto 4/2010, de 8 de enero, por el que se regula el Esquema Nacional de Interoperabilidad en el ámbito de la Administración Electrónica,[53] el cual dedica su capítulo IX a la firma electrónica. Previamente, en el año 2008, había sido aprobado por el Consejo Superior de Administración Electrónica el "Esquema de identificación y firma electrónica de las Administraciones Públicas", que define la "infraestructura de clave pública"[54] que van a utilizar, al menos en un futuro cercano, las Administraciones españolas.[55]

Otro reto, es el archivo a largo plazo de los documentos. Es sabido que la durabilidad de los documentos electrónicos preocupa a los especialistas, ya que de ella dependerá la historia de nuestra época. Desde un punto de vista técnico está relacionada tanto con la persistencia de los soportes físicos que almacenan los documentos, como con la disponibilidad de los programas necesarios para acceder a su contenido. Pero, además, desde la óptica jurídica, la cuestión no es sólo la conservación

52. Con esta plataforma de validación se cumple con lo dispuesto en el artículo 21. 3 de la LAE, según el cual "la Administración General del Estado dispondrá, al menos, de una plataforma de verificación del estado de revocación de todos los certificados admitidos en el ámbito de las Administraciones Públicas que será de libre acceso por parte de todos los Departamentos y Administraciones."

53. El artículo 42 también ordena la elaboración de un Esquema Nacional de Seguridad, regulado por el Real Decreto 3/2010, de 8 de enero.

54. Suele conocerse también como PKI, por las siglas de *Public Key Infrastructure*, y se refiere al conjunto de los elementos precisos para la utilización de la firma electrónica en un entorno amplio. Aunque se encuentra todavía en fases iniciales de su desarrollo, esta infraestructura tiende a tener, al igual que ocurrió con los nombres de dominio, alcance global. Hay que observar, sin embargo, que mientras el sistema de nombres de dominio se construyó de arriba hacia abajo, partiendo de un órgano único que fue delegando en diferentes órganos nacionales, la PKI global se construirá de abajo hacia arriba mediante acuerdos de confianza entre PKIs formadas en ámbitos locales.

55. El *Esquema de identificación y firma electrónica de las Administraciones Públicas* puede verse en la dirección de Internet: www.ctt.map.es/web/certica

Serie Claves del Gobierno Local, 12 Fundación Democracia y Gobierno Local
ISBN: 978-84-614-0970-9

de los documentos, sino la necesidad de poder validar las firmas en cualquier momento futuro. Este requisito encuentra dos serios obstáculos. Uno la caducidad de los certificados de firma, otro la técnica utilizada para la conservación de documentos a largo plazo, consistente en unificar los distintos formatos de los documentos en un estándar especialmente diseñado para ello, ya que esta transformación invalida las firmas que acompañan a los documentos. La solución del problema es complicada, y una adecuada aplicación del principio de proporcionalidad al establecer los requisitos formales será, probablemente, necesaria.[56]

Pero hay otros problemas relacionados con la interoperabilidad que tienen que ver con la propia naturaleza de los documentos electrónicos porque, aunque en el mundo del soporte papel no hay problema para formar expedientes, integrados por documentos individuales que podían desgajarse de los mismos y cumplir su función en lugares y casos muy diferentes, dicha virtualidad no surge por sí misma en el caso de los documentos electrónicos, sino muy al contrario, ya que éstos no son, a diferencia del documento tradicional, un ente con existencia autónoma, sino un elemento más de un complejo sistema de información.

Cabe prever que esta diferencia entre los documentos electrónicos y los documentos en papel tenderá a acentuarse, ya que la Administración electrónica forma parte de un proceso general de automatización de las tareas de las burocracias. Si la Revolución Industrial se caracterizó por la sustitución del trabajo manual por el realizado por máquinas, sobre todo en las tareas más repetitivas y pesadas, actualmente asistimos también a un proceso de automatización, pero en esta ocasión referido a tareas que consisten en el manejo e intercambio de información. Para ello se estructura el contenido de los documentos electrónicos, de forma que su potencialidad va mucho más allá de la mera transmisión de información entre personas, ya que el objetivo que se persigue es que, en la medida de lo posible, los ordenadores puedan manejar su contenido y realizar algunas operaciones con los mismos.

Actualmente, el XML (*eXtensible Markup Language*)[57] es el estándar más empleado para estructurar el contenido de los documentos de forma que los programas de ordenador puedan manejar la información que contienen. El XML define un metalenguaje para crear dialectos destinados a aplicaciones específicas como, por ejemplo, la contabilidad o los historiales médicos. Hay organismos de ámbito mundial dedica-

56. La Unión Europea ha establecido un "Modelo de Requisitos para la Gestión de Documentos Electrónicos de Archivo", conocido como "MoReq". En nuestro país, el servicio de certificación de la Generalidad de Cataluña ha creado un servicio de archivo a largo plazo para las Administraciones Públicas de su ámbito, denominado iArxiu (www.aoc.cat/index.php/ezwebin_site/INICI/SERVEIS/Serveis-bàsics-d'identitat,-signatura-i-perdurabilitat-electrònica/iArxiu).

57. El XML es un estándar definido por el *World Wide Web Consortium* (W3C).

Serie Claves del Gobierno Local, 12
ISBN: 978-84-614-0970-9
Fundación Democracia y Gobierno Local

dos a esta tarea de estandarización, como la *Organization for the Advancement of Structured Information Standards* (OASIS), una asociación sin ánimo de lucro de la que forman parte las principales multinacionales del sector de la informática. En este marco se están desarrollando dialectos del XML para su uso en el ámbito de los negocios, como el definido por el proyecto ebXML (*Electronic Bussines XML*), pero hace falta que alguien, con suficiente poder prescriptivo, emprenda la elaboración de dialectos dirigidos a las Administraciones Públicas.[58]

Un último aspecto a tener en cuenta es que, en el desarrollo de los sistemas de Administración electrónica, los documentos aparecen generalmente vinculados a una entidad más compleja, como son los actos de comunicación, y que, en cada uno de éstos, es preciso conservar no sólo el documento o documentos que se comunican, con sus respectivas firma o firmas, sino también un sello de tiempo (*time-stamping*), acreditativo del momento en el que se efectuó la comunicación, y las diligencias con el resultado de la verificación hecha en ese momento de la vigencia de cada uno de los certificados que respaldan las firmas.[59] El sellado de tiempo de las firmas es además preciso para poder validarlas en el futuro, comprobando la vigencia de los certificados en el momento en que fueron generadas.

Finalmente, cabe prever que la progresiva automatización de los procedimientos dé lugar al incremento de los actos de comunicación que tendrán lugar directamente entre los sistemas de información. Aunque este hecho, por sí mismo, no tenga por qué suponer un aumento en la complejidad de las operatorias de Administración electrónica, sí que puede suponer una mayor desagregación de los documentos, que cada vez se parecerán menos a los que hoy manejamos para la comunicación entre agentes humanos.

---

58. El siguiente paso es la utilización de la inteligencia artificial, posibilidad que ya contempla la LAE en su artículo 39, al regular la actuación administrativa automatizada, que se caracterizaría por la utilización en la misma de técnicas de inteligencia artificial para la formación de decisiones. Aunque aún es poco frecuente, un ejemplo en nuestro país es la "red neuronal" desarrollada por la Dirección General de Catastro para la valoración de inmuebles. Al respecto puede verse J. Gallego, "La inteligencia artificial aplicada a la valoración de inmuebles. Un ejemplo para valorar Madrid", *Catastro*, abril 2004, p. 51-67. Hay que tener en cuenta que la LAE emplea aquí la misma denominación que para otro tipo de actos automatizados a los que nos hemos referido, por ejemplo, al hablar de los sellos electrónicos, pero éstos son actos cuyo contenido viene unívocamente determinado por una norma, como ocurre en la emisión de un acuse de recibo, o consisten únicamente en aportar al ciudadano información previamente obrante en los sistemas de la Administración, como sería el caso de la emisión de un certificado de vida laboral.

59. Los sellos de tiempo son documentos electrónicos, firmados por una autoridad de sellado de tiempo, que vinculan un momento determinado con un documento a través del resumen (*hash*) del mismo. Se incorporan a los acuses de recibo para garantizar el momento en el que se produjo la recepción de un documento. Por su parte, las diligencias con el resultado de la verificación certifican el resultado obtenido al comprobar que un certificado no ha sido revocado (ver nota 17).

Serie Claves del Gobierno Local, 12 Fundación Democracia y Gobierno Local
ISBN: 978-84-614-0970-9

10. Conclusión

Como hemos visto, la LAE demuestra en diversas ocasiones un claro sentido práctico, seguramente derivado de la experiencia de los años anteriores en el desarrollo de la Administración electrónica. Cabe suponer que, superada la desconfianza inicial de los juristas prácticos hacia los nuevos medios electrónicos, se exijan requisitos y garantías más razonables, con el objetivo de que los aspectos formales no se conviertan en un obstáculo para el desarrollo de la Administración electrónica. Por otra parte, la Ley huye también de entrar en el detalle de cómo deben utilizarse los medios técnicos, y establece un marco general en el que diversas soluciones pueden encontrar cabida. Contribuye a esta actitud no sólo la creciente confianza en las TIC y en las garantías que su utilización ofrece, sino también la convicción de que la constante evolución de la tecnología puede dejar obsoleta, en poco tiempo, cualquier norma cuyo articulado esté excesivamente vinculado a un estado de la técnica.

El desarrollo que a lo largo de estos años ha habido, desde un punto de vista doctrinal, de las cuestiones relacionadas con la Administración electrónica, también ha permitido que la LAE parta de un esquema conceptual más claro que el conjunto de normas que la han precedido, definiendo de forma precisa y denominando de forma clara y unívoca las funciones y elementos que regula. Con ello, la Ley establece una sólida base para el posterior desarrollo teórico y para la didáctica de estas cuestiones. Esta clarificación terminológica comienza con el calificativo que, de forma general, se utiliza para denominar a estos nuevos elementos, y que será el adjetivo "electrónico", descartándose el término "telemático", más utilizado por las nomas anteriores, de forma que, por ejemplo, los registros telemáticos pasan ahora a ser registros electrónicos. En lo referente al tema que aquí nos ocupa, es importante, como se ha visto, la denominación dada a los procesos de identificación de una persona y de autenticación de un documento.

Otro aspecto a destacar de la LAE es la introducción del principio de proporcionalidad, el cual es clave para elaborar operatorias que, siendo seguras tal y como también exige la Ley, no incorporen medidas de seguridad excesivas y que resulten gravosas para los ciudadanos o los empleados públicos que hayan de utilizar los sistemas. Como se acaba de decir, la progresiva familiarización con el uso de los medios informáticos va generando una confianza en los mismos, que favorece esta búsqueda del punto de equilibrio entre seguridad y facilidad de uso.

La disposición adicional segunda de la LAE, dedicada a la formación de los empleados públicos, demuestra que la Ley no olvida, aunque sea simplemente para mencionarlo, este aspecto fundamental del desarrollo de la Administración electrónica. Muchas

Serie Claves del Gobierno Local, 12
ISBN: 978-84-614-0970-9
Fundación Democracia y Gobierno Local

veces se cae en el error de pensar que basta con que una tecnología esté disponible para que comience a utilizarse. Sin embargo el factor humano, es decir, la adopción de la misma por los usuarios, es al final el requisito imprescindible. La firma electrónica avanzada que, desde el punto de vista técnico, está desarrollada desde principios de la década de los 90 del pasado siglo, es una buena prueba de ello, ya que su utilización sigue siendo, pese a todas las facilidades que se dan, muy minoritaria.

En otro orden de cosas, si se actúa de forma adecuada no debe temerse que las nuevas tecnologías supongan un menoscabo de los derechos de los ciudadanos, sino, más bien, todo lo contrario, ya que aparecen nuevas posibilidades de información y participación que abren caminos sumamente prometedores para perfeccionar la democracia.[60] Uno de los elementos que a medio plazo será necesario para aprovechar todas las posibilidades que la sociedad de la información ofrece en este sentido, será el modo como se gestione la identidad electrónica de los ciudadanos. Por tanto, se trata de una cuestión que no sólo está relacionada con el acceso de los ciudadanos a los servicios públicos, sino que tiene un claro carácter político, ya que afecta a derechos fundamentales como la intimidad o la participación en la vida política.

De momento, la LAE ha demostrado una notable amplitud de miras que, unida al tratamiento integral de todos los aspectos relacionados con la Administración electrónica, hace que esta Ley constituya un sólido punto de partida para un período en el que se espera que la tramitación electrónica de los procedimientos deje de ser la excepción y pase a ser la norma en las Administraciones Públicas.

Bibliografía

Bing, J., "Three generations of computerized systems for public administration and some implications for legal decision-making", *Ratio Iuris* 3/2, 1990.

Cruz, D., *Eficacia formal y probatoria de la firma electrónica*, Marcial Pons, Madrid, 2006.

Gamero, E., Valero, J. (eds.), *La Ley de Administración Electrónica*, Thompson-Aranzadi, Cizur Menor, 2008.

Micó, J., *La firma electrónica de notarios y registradores y el documento público electrónico*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2007.

60. En esta línea puede verse el documento del Gobierno de los Estados Unidos, "Transparencia y gobierno abierto", publicado en *WhiteHouse.gov.* Un ejemplo de su aplicación es el sitio *Data.gov*, en el que se publicaban 100.000 conjuntos de datos a finales de 2009. Se espera que, mediante el acceso a esta información, la ciudadanía, las ONG y las empresas hagan aportaciones interesantes que se traducirán en mejoras en la forma de gobernar.

Serie Claves del Gobierno Local, 12 Fundación Democracia y Gobierno Local
ISBN: 978-84-614-0970-9

MARTÍNEZ, A., *Comentarios a la Ley 58/2003 de firma electrónica*, Thompson-Civitas, Madrid, 2004.

MUÑOZ, J. F., *Decisión jurídica y sistemas de información*, Colegio de Registradores, Madrid, 2003.

VALERO, J., *El régimen jurídico de la e-Administración. El uso de medios informáticos y telemáticos en el procedimiento administrativo común*, Comares, Granada, 2.ª edición, 2007.

Serie Claves del Gobierno Local, 12
ISBN: 978-84-614-0970-9

Fundación Democracia y Gobierno Local

Serie Claves del Gobierno Local, 12
ISBN: 978-84-614-0970-9
Fundación Democracia y Gobierno Local

El registro electrónico

Domènec Sibina Tomàs
Profesor titular (EU) de Derecho Administrativo de la Universidad de Barcelona

SUMARIO. 1. El tránsito de la regulación de los registros para presentar en forma presencial solicitudes, escritos y comunicaciones, a la regulación del registro electrónico en la LAE. 2. Las funciones de los registros. 3. Breve síntesis de la regulación del registro electrónico en la LAE. 3.1. La derogación expresa de los preceptos de la LRJPAC reguladores de los registros telemáticos, y régimen jurídico aplicable a los registros electrónicos existentes y a los de nueva creación. 3.2. El contenido, a vuela pluma, de los artículos 24, 25 y 26 de la LAE, todos ellos dictados al amparo del artículo 149.1.18 CE, salvo el artículo 24.4 de la LAE. **4. La necesidad de contextualizar el registro electrónico en el marco de la legislación de las bases del régimen jurídico de las Administraciones Públicas y del procedimiento administrativo común (en el que debe integrarse el, aún hoy, régimen jurídico especial de las Administraciones Públicas electrónicas y la regulación especial del procedimiento electrónico administrativo común).** 4.1. Determinar las normas con rango legal y las relaciones ordinamentales aplicables a los aspectos nucleares del objeto de estudio (en este caso, los registros electrónicos). 4.1.1. El carácter de Ley especial de la LAE frente a la LRJPAC, respecto de la regulación del registro electrónico. 4.1.2. La LRJPAC y la LAE son leyes generales respecto del resto del ordenamiento jurídico estatal, que regulan aspectos del régimen jurídico y del procedimiento administrativo. El carácter prevalente de la legislación estatal especial (por ejemplo, la contratación electrónica). 4.1.3. La aplicación, con carácter supletorio, de los preceptos de la LAE que no se dictan al amparo del artículo 149.1.18 CE. 4.2. Los derechos reconocidos en la LRJPAC y en la LAE, y su relación con los registros electrónicos. 4.2.1. El carácter voluntario de la relación electrónica y las posibilidades de variar de medio de relación: el mantenimiento del consentimiento como criterio general para la relación electrónica y la obligación o no de utilizar modelos o sistemas electrónicos normalizados en la relación electrónica. Su incidencia en los registros electrónicos. 4.2.2. El derecho a la copia sellada y a acuses de recibo acreditativos de la relación electrónica realizada. 4.2.3. El ejercicio electrónico del derecho a formular alegaciones y derecho a aportar documentos adicionales (a tener presente en la gestión de los registros electrónicos). 4.2.4. El derecho a conocer electrónicamente el estado de los procedimientos, electrónicos o no. 4.2.5. El derecho a elegir las aplicaciones o sistemas para relacionarse con las Administraciones Públicas. **5. La necesidad de contextualizar el registro electrónico respecto de las novedades más transformadoras que aporta la nueva legislación de la Administración electrónica en la relación ciudadano-Administración Pública, y en su organización y funcionamiento. En especial, la actuación administrativa automatizada. 6. La obligación de crear registro(s) electrónico(s) en las AAPP que integran el ámbito subjetivo de aplicación de la LAE. 7. La creación de un registro electrónico. 8. Los tipos de documen-**

Serie Claves del Gobierno Local, 12
ISBN: 978-84-614-0970-9
Fundación Democracia y Gobierno Local

tos que pueden admitir los registros electrónicos. 9. El funcionamiento de los registros electrónicos. 9.1. La información, relativa al registro electrónico, que debe obrar en la sede electrónica del registro. 9.2. La emisión de recibos acreditativos de la presentación de documentos. 9.3. El cómputo de plazos.

Abreviaturas

LAE	Ley 11/2007, de 22 de junio, de acceso electrónico de los ciudadanos a los Servicios Públicos.
LRJPAC	Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, modificada parcialmente por la Ley 4/1999, de 13 de enero.
LCSP	Ley 30/2007, de 30 de octubre, de Contratos del Sector Público.
LPA 1958	Ley de procedimiento administrativo, de 17 de julio de 1958.
ROF 1986	Reglamento de organización, funcionamiento y régimen jurídico de las Entidades Locales, aprobado por Real Decreto 2568/1986, de 28 de noviembre.
LOFAGE	Ley 6/1997, de 14 de abril, de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado.

1. El tránsito de la regulación de los registros para presentar en forma presencial solicitudes, escritos y comunicaciones, a la regulación del registro electrónico en la LAE

El registro electrónico regulado en la LAE (artículos 24, 25 y 26) es un registro administrativo, y dentro de esta categoría,[1] se circunscribe al concreto tipo de registro cuya

1. Morell Ocaña, Luis, *Curso de Derecho Administrativo. Tomo II. La actividad de las AAPP. Su control administrativo y jurisdiccional*, Aranzadi, Elcano (Navarra), 1999, ISBN 84-8410-363-3, p. 36 a 63, clasifica los registros entre:

– los que sirven a la protección del tráfico jurídico privado (registro civil, registro mercantil, registro de la propiedad, registro de fundaciones, etc.), que denomina la Administración Pública del Derecho privado;

– los que sirven para dar publicidad y en ocasiones capacidad de obrar a instituciones que canalizan el ejercicio de libertades públicas (el registro de confesiones religiosas, el registro de partidos políticos o el registro de sindicatos); y finalmente,

– los registros y ficheros de datos que se utilizan para llevar a cabo las relaciones jurídico-administrativas, que habitualmente comportan el conocimiento de datos de carácter personal y el sometimiento a la Ley Orgánica reguladora del tratamiento automatizado de datos personales.

En relación a los registros administrativos de titularidad pública, conforman un abanico muy grande de instrumentos distintos, entre los que destacan los registros fiscales (del que el más

Serie Claves del Gobierno Local, 12
ISBN: 978-84-614-0970-9
Fundación Democracia y Gobierno Local

función principal es la recepción y remisión de solicitudes, escritos y comunicaciones que se dirigen a las AAPP y que éstas dirigen a los ciudadanos, entendiendo por AAPP las definidas en el artículo 2 de la LRJPAC y en el artículo 2 de la LAE. Este tipo de registro ya se regulaba en la LPA de 1958[2] y se regula en el artículo 38 de la LRJPAC, que establece sus elementos estructurales (mediante una norma de carácter básico, amparada en el artículo 148.1.18 CE). Este precepto atiende de manera principal el aspecto organizativo u orgánico del registro, que no es al que se ha prestado mayor atención desde la doctrina administrativista, más atenta a su funcionalidad respecto del procedimiento administrativo. Concretamente, la doctrina administrativista habitualmente examina el registro al ponderar, en el procedimiento iniciado a instancia de parte, las importantes consecuencias procedimentales y sustantivas ligadas con el deber de resolver que impone la LRJPAC a la Administración, que conlleva la presentación en el registro de la solicitud que lo inicia.

En el ámbito organizativo, del artículo 38 de la LRJPAC, es preciso destacar:

– Que el precepto diferencia entre el registro general de uno o varios órganos administrativos y los registros auxiliares del general, al que comunicarán toda anotación que efectúen (y, por tanto, ello conlleva, en principio, una numeración propia e independiente de los asientos que se practiquen en el registro auxiliar). Una vez practicados los asientos en el registro auxiliar, se vierte la información al registro general, lo que permitirá acreditar la totalidad de asientos practicados en ambos.

---

importante, señala, es el que acredita el código de identificación fiscal de personas jurídicas y entidades, y el código de identificación fiscal de las personas físicas, además de toda clase de padrones registros para cada uno de los impuestos y tributos); las historias clínicas; los ficheros policiales; el registro central de penados y rebeldes; el registro de intereses de los cargos electos y los censos y registros profesionales.

Todos los registros administrativos sólo tendrían en común, señala este autor, la regulación hecha a través de la Ley Orgánica de protección de los datos personales sometidos a tratamientos automatizados.

2. Artículo 65 de la LPA 1958: "1.º En todo Ministerio u Organismo autónomo se llevará, para todas sus dependencias radicadas en un mismo inmueble, un único Registro, en el que se hará el correspondiente asiento de todo escrito, comunicación u oficio que sea presentado o que se reciba en cualquiera de dichas dependencias, y de los proveídos de oficio que hayan de iniciar el procedimiento cuando así lo acordare la autoridad que los adopte. 2.º Las dependencias centrales que radiquen en inmuebles distintos y las de ámbito territorial menor, llevarán su correspondiente Registro cada una de ellas. 3.º En la anotación del Registro constará, respecto de cada documento, un número, epígrafe expresivo de su naturaleza, fecha de presentación, nombre del interesado u oficina remitente y Dependencia a la que se envía, sin que deba consignarse en el Registro extracto alguno del contenido de aquéllos. 4.º En el mismo día en que se practique el asiento en el Registro General se remitirá el escrito, comunicación u oficio a la Sección o Servicio a que corresponda, que acusará el oportuno recibo."

Serie Claves del Gobierno Local, 12
ISBN: 978-84-614-0970-9
Fundación Democracia y Gobierno Local

– Que la actividad de recepción y remisión de escritos y comunicaciones que realiza el registro se configura como un trámite: "Los asientos se anotarán respetando el orden temporal de recepción o salida de los escritos y comunicaciones, e indicarán la fecha del día de la recepción o salida (...) Concluido el trámite de registro, los escritos y comunicaciones serán cursados sin dilación a sus destinatarios y a las unidades administrativas correspondientes desde el registro en que hubieran sido recibidas" (artículo 38. 2 de la LRJPAC). De hecho, en el procedimiento iniciado a instancia de parte, se trata del primer acto de trámite que se practica.
– Que los registros, de acuerdo con el apartado 3 del artículo 38, deberán instalarse en soporte informático mediante un sistema que garantizará: a) la constancia, en cada asiento que se practique, de un número, epígrafe expresivo de su naturaleza, fecha de entrada, fecha y hora de su presentación, identificación del interesado, órgano administrativo remitente, si procede, y persona u órgano administrativo al que se envía, y, en su caso, referencia al contenido del escrito o comunicación que se registra, y b) la integración informática en el registro general de las anotaciones efectuadas en los restantes registros del órgano administrativo.

  Esta informatización del registro es ahora ya prácticamente una realidad en todas nuestras AAPP, a pesar de que la DA 2.ª de la LRJPAC estableció su implantación gradual al prever que sería efectiva en la forma y plazos que determinaran el Gobierno, los órganos de Gobierno de las Comunidades Autónomas y las Entidades que integran la Administración local, en función del grado de desarrollo de los medios técnicos de que disponían. Esta informatización de los registros ha comportado ya un cambio cualitativo y muy significativo en el funcionamiento de los registros.[3]
– Que los ciudadanos pueden presentar en los registros de cualquier órgano administrativo, que pertenezca a la Administración General del Estado o a cualquier Administración de las Comunidades Autónomas, y en las oficinas de Correos, las solicitudes, escritos y comunicaciones que dirijan a cualquiera de los órganos de las Administraciones Públicas (todo ello sin perjuicio de los convenios que se firmen con los Entes Locales para el uso, con la misma finalidad, de sus registros). Esto exige que estos registros hagan llegar posteriormente estas comunicaciones al órgano al que se dirigen.
– Que cada Administración Pública establecerá los días y el horario en que deban permanecer abiertos sus registros, y deberá hacer pública y mantener actualiza-

3. Respecto a la importancia, matizada, de este cambio, Delgado Piqueras, Francisco, "Los registros administrativos, informáticos y telemáticos", en la obra colectiva *Administraciones Públicas y nuevas tecnologías*, coordinada por Jesús Punzón Moraleda, 2005, ISBN 84-8406-672-X, p. 139.

Serie Claves del Gobierno Local, 12
ISBN: 978-84-614-0970-9
Fundación Democracia y Gobierno Local

da una relación de las oficinas de registro propias o concertadas, sus sistemas de acceso y comunicación, así como los horarios de funcionamiento.

- La LRJPAC ha sido desarrollada en el ámbito autonómico mediante leyes de régimen jurídico y de administración de las CCAA. En algunas de ellas se regula el registro, y en lo que se refiere al plano organizativo que ahora planteamos, procederemos a destacar las normas siguientes:
- La Comunidad Autónoma de Andalucía aprobó la Ley 9/2007, de 22 de octubre, de Administración de la Junta de Andalucía (posterior a la entrada en vigor de la LAE), que regula los registros y archivos en los artículos 82 a 87. El artículo 82[4] establece, al igual que la LRJPAC, la existencia de los registros generales y auxiliares, y prevé la singularidad de que los registros generales de los Ayuntamientos actuarán como registros de entrada para la recepción de documentos dirigidos a la Administración de la Junta de Andalucía. A su vez, el artículo 83 regula los registros telemáticos (terminología ya no utilizada en la LAE), que estarán habilitados para la recepción o transmisión de documentos electrónicos relativos a los procedimientos, las actividades o los servicios contemplados en las disposiciones autonómicas que establezcan la tramitación telemática de los mismos (no se trata del sistema de registros electrónicos que prevé el artículo 24.3 de la LAE, cuando establece: "... en cada Administración Pública existirá, al menos, un sistema de registro suficiente para recibir todo tipo de solicitudes, escritos y comunicaciones dirigidos a dicha Administración Pública"). El artículo 85 diferencia el registro del libro de sugerencias y reclamaciones ("En todas las consejerías, delegaciones del Gobierno de la Junta de Andalucía, delegaciones provinciales de las consejerías y agencias estará a disposición de la ciudadanía un libro en el que podrán formularse sugerencias o reclamaciones, sin que estas últimas tengan el carácter de recurso administrativo.")
- La Comunidad Autónoma de Asturias aprobó la Ley 2/1995, de 13 marzo, sobre Régimen Jurídico de la Administración del Principado de Asturias, en la que también diferencia entre registros generales y auxiliares.[5]

---

4. Artículo 82. Registros. "1. En todas las consejerías de la Junta de Andalucía existirá un registro general y los registros auxiliares que se establezcan. Asimismo, en las agencias administrativas, en las delegaciones del Gobierno de la Junta de Andalucía, en las delegaciones provinciales de las consejerías y en los órganos de ámbito inferior a la provincia que, en su caso, se creen existirá un registro general o un registro de carácter auxiliar. Reglamentariamente se establecerán los días y horarios en que deberán permanecer abiertas las oficinas de registro dependientes de la Administración de la Junta de Andalucía. 2. Los registros generales de los Ayuntamientos actuarán como registros de entrada para la recepción de documentos dirigidos a la Administración de la Junta de Andalucía."

5. Artículo 8. Registros. "1. Sin perjuicio de lo establecido en la legislación básica del régimen jurídico de las Administraciones Públicas, cada una de las consejerías que integran la Administración del Principado llevará su propio registro de documentos, con independencia de la existencia de un registro general. 2. Asimismo, en cada Consejería se podrán crear registros

Serie Claves del Gobierno Local, 12
ISBN: 978-84-614-0970-9
Fundación Democracia y Gobierno Local

– La Comunidad Autónoma de Illes Balears aprobó la Ley 3/2003, de 26 de marzo, de Régimen Jurídico de la Administración de las Illes Balears, que no regula de manera específica el registro, sin perjuicio de referirse a él cuando regula el derecho de presentar documentos.[6] En el mismo sentido, la Ley Foral 15/2004, de 3 de diciembre, de la Administración de Navarra[7] (ello sin perjuicio de que se regule el registro electrónico en el artículo 5 de la Ley Foral 11/2007, de 4 de abril, para la implantación de la Administración electrónica en la Administración de la Comunidad Foral de Navarra).
– La Comunidad Autónoma de Cantabria aprobó la Ley 6/2002, de 10 de diciembre, de Régimen Jurídico de Gobierno y Administración de Cantabria, que prevé un registro general, adscrito a la Consejería de Presidencia, y registros auxiliares del anterior, dependientes de la Secretaría General de cada Consejería (artículo 105). Asimismo, ha aprobado el Decreto 152/2005, de 9 diciembre, de la Carta de Derechos de la Ciudadanía.[8]

---

propios en aquellos órganos administrativos que, por razón de su ubicación física o especialidad de sus funciones, así lo exijan para facilitar a los ciudadanos la presentación de escritos. Dichos registros serán auxiliares del registro de la Consejería respectiva al que comunicarán toda anotación que efectúen. 3. (...) 5. La relación de oficinas de registro propias de la Administración del Principado de Asturias, así como la relación de oficinas de registro concertadas y sus sistemas de acceso y comunicación y horario de funcionamiento, se hará pública por Resolución de la Consejería competente."

6. Artículo 37. Derecho de presentación de escritos y documentos. "1. Cualquier ciudadano tiene derecho a presentar escritos y documentos en cualquier registro dependiente de la Administración autonómica, así como a obtener constancia de dicha presentación. Los encargados de los registros no podrán limitar o impedir la presentación por razones formales o derivadas del contenido del escrito, salvo en el caso de que del mismo documento no puedan extraer la información mínima necesaria para su tramitación."

7. El artículo 9 ("Presentación de documentos") de la Ley Foral 15/2004 establece que: "1. Cualquier ciudadano tiene derecho a presentar, previa acreditación de su identidad, escritos y documentos en cualquier registro dependiente de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra, así como a obtener constancia de dicha presentación. 2. Los encargados de los registros no podrán limitar o impedir la presentación por razones formales o derivadas del contenido del escrito. En el caso de que del documento no se pueda extraer la información mínima necesaria para su tramitación, lo pondrán en conocimiento del interesado, y si éste no subsanara la carencia, podrán rechazar la admisión del documento, haciéndolo constar, en su caso, en el documento en cuestión. 3. Los órganos administrativos que por error reciban instancias, peticiones o solicitudes de los ciudadanos darán traslado de las mismas al órgano o unidad que resulte competente para conocer de dichos documentos. 4. Los ciudadanos tienen derecho a no presentar documentos no exigidos por las normas aplicables al procedimiento de que se trate o que ya obren en poder de la Administración de la Comunidad Foral. A tal efecto, los ciudadanos podrán identificar el expediente en el que se halle el documento; pudiendo igualmente los órganos competentes requerir a los interesados con tal fin."

8. Esta Carta establece, entre otros derechos, el de acceder a los registros y archivos públicos, con las limitaciones legalmente establecidas y sin vulnerar el derecho a la intimidad de las personas (artículo 1.5 del anexo del Decreto); obtener en cualquier oficina de registro una copia compulsada, previo cotejo con el original, de cualquier documento que deba presentar ante la

Serie Claves del Gobierno Local, 12 Fundación Democracia y Gobierno Local
ISBN: 978-84-614-0970-9

– La Comunidad Autónoma de Cataluña aprobó la Ley 13/1989, de 14 de diciembre, de Organización, Procedimiento y Régimen Jurídico de la Generalidad de Cataluña. En los artículos 68 a 73 se regulan los registros comunes (que se configuran como el registro general de la Comunidad Autónoma) y las oficinas de gestión unificada. En los registros comunes se admitirán las peticiones e instancias que se dirijan a cualquier Departamento de la Administración de la Generalidad, a sus organismos autónomos y, si procede, a los Entes Locales, y los tramitarán al destinatario dentro del plazo de cuarenta y ocho horas (artículo 69.2).[9] La Ley 13/1989 exige que se creen tantas oficinas de gestión unificada como procedimientos complejos haya establecidos y así lo aconseje el volumen o la incidencia económica y social de éstos (artículo 70). A su vez, las oficinas de gestión unificada, con relación a dichos procedimientos, ejercerán la función de oficina de registro, se encargarán del seguimiento de expedientes y proporcionarán información a los interesados, y sustituirán, además, a los órganos tradicionales de gestión, si el Decreto de creación no lo dispone de otra forma (artículo 71).[10]

---

misma, independientemente de cuál sea la Administración que lo hubiera expedido (artículo 1.6 del anexo del Decreto); presentar en cualquier registro de la Administración de la Comunidad Autónoma de Cantabria documentos dirigidos a cualquiera de sus órganos, a la Administración General del Estado, a cualquier Comunidad Autónoma o a una Entidad Local (artículo 1.7 del anexo del Decreto).

9. Como régimen de estos registros se prevé: a) que la entrada de un documento en el registro común producirá los mismos efectos, en cuanto al cómputo de plazos, que la entrega directa al órgano o ente que sea el destinatario (artículo 69.3) y b) que cada uno de los registros comunes tendrá una oficina de información, con las funciones que se establezcan reglamentariamente (artículo 69.4).

10. Un ejemplo de la organización de estas unidades de gestión unificada en la Generalidad es la Oficina de Gestión Empresarial, que depende orgánicamente de la Secretaría General del Departamento de Innovación y Empresa. La información sobre esta Oficina, accesible desde

http://www.gencat.cat/oge/index.html stoe

Un ejemplo, desde el punto de vista conceptual, y nacido en el ámbito de la colaboración interadministrativa y las cámaras de comercio, es la ventanilla única empresarial (que es una iniciativa conjunta de todas las Administraciones Públicas –Administración General del Estado, las Comunidades y Ciudades Autónomas, las Administraciones locales– y las cámaras de comercio), que puede consultarse en http://www.ventanillaempresarial.org/

Hasta el momento se han abierto treinta y una ventanillas únicas empresariales, en Valladolid, Palma de Mallorca, Santa Cruz de Tenerife, Las Palmas de Gran Canaria, Madrid, Getafe, Burgos, Murcia, Oviedo, Zamora, Navarra, Segovia, Toledo, Sevilla, Valencia, Ávila, Zaragoza, Cartagena, Salamanca, Ciudad Real, Albacete, Miranda de Ebro, Cuenca, León, Santander, Guadalajara, Ceuta, Melilla, Palencia, La Rioja-Logroño y Soria.

Sus objetivos son:

a) Facilitar la tramitación, acercando la Administración al ciudadano. En un solo espacio físico, es posible realizar los trámites necesarios para la puesta en marcha de una empresa cuya competencia corresponde a: Hacienda, la Tesorería de la Seguridad Social, la Comunidad Autónoma y el Ayuntamiento.

b) Informar y orientar al emprendedor. El emprendedor recibe un asesoramiento integral en los diversos aspectos que comporta la creación de una empresa: sobre los trámites necesarios

Serie Claves del Gobierno Local, 12
ISBN: 978-84-614-0970-9
Fundación Democracia y Gobierno Local

– La Comunidad Autónoma de Murcia, en la Ley 1/1982, de 18 de octubre, del Gobierno y Administración Pública de Murcia, estableció un sistema complejo de registros,[11] que intenta resolver el artículo 32 de la Ley 7/2004, de 28 de diciembre, de la Organización y Régimen Jurídico de la Administración de Murcia, que crea un sistema unificado de registro (según indica la norma, para la debida constancia de cuantos escritos o comunicaciones se reciban o expidan por la Administración Pública de la Comunidad Autónoma, existirá un sistema unificado de registro, que contará con las unidades necesarias para hacer real y efectivo el principio de proximidad a los ciudadanos).

En el ámbito estatal y autonómico, las leyes generales de régimen jurídico y procedimiento administrativo que hemos reseñado se limitan a prever, en el plano organizativo, la existencia de una o varias unidades administrativas que realizan el doble trámite de: a) recibir documentos y entregar el recibo de la recepción de los mismos, y practicar el asiento de entrada, para remitirlos al órgano que corresponda, y b) practicar el asiento de salida de los documentos para cursarlos luego a sus destinatarios. Entre estas unidades se diferencia entre el registro general (que en la LRJPAC se refiere al registro del órgano y en las leyes autonómicas a la Administración autonómica) y los registros auxiliares.

Estas normas permiten observar que en la relación con la Administración de manera presencial y en base a documento de papel, la sede física del registro articula todas las cuestiones organizativas, en especial la tan reiterada previsión en las normas reseñadas de un registro general y de registros auxiliares. Esta sede física también explica la regulación de las oficinas de gestión unificada (que se dotan de registro propio), en la Ley catalana 13/1989, de 14 de diciembre, de Organización, Procedimiento y Régimen Jurídico de la Generalidad de Cataluña (hoy superadas por la "posibilidad" de una ventanilla única electrónica[12] y la "posibilidad" de tramitar

---

para la constitución de empresas, sobre las posibles formas jurídicas, los medios de financiación, las ayudas y subvenciones públicas para la creación de empresas y el autoempleo.

La organización se estructura en tres áreas sucesivas de atención al emprendedor (información y direccionamiento, asesoramiento y tramitación), que satisfacen las demandas de información y de tramitación. Técnicos expertos en cada materia se encargan de asegurar la agilidad en la realización de los trámites y un servicio de asesoramiento personalizado.

En cuanto a la información para crear una empresa, puede accederse a: http://www.060.es/060_empresas/crear_una_empresa/Tramites_Administrativos-ides-idweb.html

11. Artículo 26.2: "Sin perjuicio del registro existente en cada Consejería, toda instancia o escrito dirigido a cualquier órgano de la Administración regional, podrá presentarse en la Consejería de Presidencia."

12. Una explicación al respecto se puede encontrar en Pinto Molina, María y Gómez Camarero, Carmen, *La ciberadministración española en la sociedad de la información. Retos y perspectivas*, Editorial Trea, 2004, ISBN: 978-84-9704-121-8, p. 243.

Serie Claves del Gobierno Local, 12 Fundación Democracia y Gobierno Local
ISBN: 978-84-614-0970-9

electrónicamente, y de manera coordinada, los procedimientos a que se refiere la Ley indicada).

De hecho, la sede física y la necesidad de actuar de manera presencial también explican la regulación del apartado 4 del artículo 38 de la LRJPAC y, de manera singular, su previsión de que las solicitudes, escritos y comunicaciones que los ciudadanos dirijan a los órganos de las Administraciones Públicas puedan presentarse en los registros de cualquier órgano administrativo, que pertenezca a la Administración General del Estado, a cualquier Administración de las Comunidades Autónomas, y en las oficinas de Correos.

Hasta la generalización de la utilización de las técnicas informáticas, la organización y funcionamiento del registro gira entorno a los problemas que genera su sede física. El primer paso para simplificar los problemas que genera la existencia de distintas dependencias lo establece la LRJPAC, al obligar a instalar los registros en soporte informático, que ya permite la integración informática en el registro general de las anotaciones efectuadas en los restantes registros del órgano administrativo. Una vez generalizado el uso de las tecnologías de la información, se simplifica aún más la relación entre el registro general y los auxiliares, y se diluye su diferencia, porque pueden operar a efectos de numeración y asientos como un único registro,[13] adop-

---

El proyecto ventanilla única I se inició con Acuerdo de Consejo de Ministros de 4 de abril de 1997 (BOE de 14 de abril), para la progresiva implantación de un sistema intercomunicado de registros entre la Administración General del Estado, las Administraciones de las Comunidades Autónomas y las Entidades que integran la Administración local, y abogó por la conversión de los registros de las Administraciones Públicas en auténticas "ventanillas únicas" de acceso al conjunto de prestaciones y servicios públicos, independientemente de cuál sea en cada caso la Administración competente. Tal mandato implicó, desde el punto de vista técnico, la puesta en marcha de un importante proyecto, cuyas funcionalidades clave se resumen en los siguientes apartados:

Interconexión y transmisión de asientos registrales y, en su caso, de documentos completos entre las distintas unidades registrales de las Administraciones Públicas que hayan firmado o se hayan adherido a los convenios marco de colaboración.

Acceso, desde cualquier punto remoto, a las bases de datos públicas y a cualquier otra información de interés para los ciudadanos que proceda de cualquiera de las Administraciones Públicas.

Posibilidad de realización de trámites administrativos (simples, complejos y de tramitación compartida) desde el lugar de trabajo del ciudadano o incluso desde su hogar.

El día 8 de noviembre de 1997 se publicó en el BOE la Resolución de la Secretaría General de Comunicaciones del Ministerio de Fomento que anunciaba, por el procedimiento abierto de concurso, la consultoría y asistencia para la puesta en marcha del proyecto piloto "Ventanilla Única" de la Acción PISTA (Promoción e Identificación de Servicios Emergentes de Telecomunicaciones Avanzadas) en el sector de las Administraciones Públicas.

En el año 2000, el Secretario de Estado para la Administración Pública dictó Resolución de 15 de febrero de 2000 nombrando al Grupo de Usuarios que participaron en el Proyecto PISTA.

13. El artículo 4 de la Ordenanza reguladora de la organización y el funcionamiento del registro de la Diputación Provincial de Zamora y del registro electrónico, establece que "el registro

Serie Claves del Gobierno Local, 12
ISBN: 978-84-614-0970-9
Fundación Democracia y Gobierno Local

tando las necesarias cautelas que garanticen, en caso de caída o error del sistema que interrelaciona los registros, el derecho de los ciudadanos a presentar documentos y a obtener la copia sellada de los que han presentado, o a su cotejo.

De alguna de estas normas se deduce la estrecha relación entre el registro y los puntos de información. Así, el artículo 69.4 de la Ley catalana 13/1989 establece que cada uno de los registros comunes tendrá una oficina de información, con las funciones que se establezcan reglamentariamente. Esta información en el registro, la puerta de entrada de los documentos a las AAPP, es importante para el ciudadano, que sabrá la forma de actuar, pero también para las AAPP, que actúan con mayor eficacia si se realiza un filtro de calidad en las peticiones y documentos presentados.

En el ámbito local, el ROF 1986, de aplicación supletoria en caso de inexistencia de norma autonómica o local, regula el registro general de la Entidad Local en los artículos 151 a 162. Este Reglamento establece que: a) en todas las Entidades Locales habrá un registro general para que conste la entrada y salida de todos los documentos que tengan como destinatario o expida la Entidad Local; b) la existencia de un único registro general se entenderá sin perjuicio de su organización desconcentrada, adaptándolo a las características de la organización de los servicios de la Entidad Local; c) toda persona que presente un documento en el registro podrá solicitar recibo gratuito donde conste día y hora de presentación, número de entrada y sucinta referencia del asunto o, alternativamente, si lo solicita, una copia sellada del escrito presentado, y d) si el documento presentado a registro no reuniera los datos exigidos por la legislación reguladora del procedimiento administrativo común, se requerirá a quien lo hubiera firmado para que, en el plazo de diez días, subsane la falta o acompañe los documentos preceptivos con apercibimiento de que, si así no lo hiciere, se archivará sin más trámite.

Son diversas y numerosas las ordenanzas locales que regulan el registro previsto en el artículo 38 de la LRJPAC,[14] las que regulan el registro general y el electrónico

---

general y los registros auxiliares estarán instalados en soporte informático, sobre una base de datos única para todos ellos, debiendo estar garantizada su plena interconexión, así como la integración automática en el Registro General de las anotaciones que efectúen los registros auxiliares, estableciéndose una numeración única de los asientos en función del orden temporal de recepción o salida". La Ordenanza fue aprobada el 15 de octubre de 2008, y es accesible desde: http://www.diputaciondezamora.es/index.asp?MP=8&MS=150&MN=2&TR=A&IDR=1&iddocumento=756

14. A modo de ejemplo, citaremos dos, que regulan de manera conjunta el registro general y el registro electrónico. Una es la Ordenanza citada en la nota anterior, de la Diputación de Zamora, y la otra, la Ordenanza reguladora del funcionamiento del Registro General de la Diputación Provincial de Ciudad Real, de su Sección de Registro de Proposiciones de Licitadores, y de la creación

Serie Claves del Gobierno Local, 12 Fundación Democracia y Gobierno Local
ISBN: 978-84-614-0970-9

de manera conjunta y las que regulan el registro electrónico (a las que haremos referencia a lo largo del trabajo). Entre estas ordenanzas, en las más recientes se constata que las nuevas tecnologías de la información superan las limitaciones de las sedes físicas diferenciadas del registro general presencial y desdibujan la diferencia entre registro general y registros auxiliares.[15]

Antes de la aprobación de la LAE, este marco general se completaba con la regulación, ahora derogada por la LAE, de los registros telemáticos en el apartado 9 del artículo 38 de la LRJPAC. De acuerdo con lo que establecía el artículo 38.9 de la LRJPAC, los registros telemáticos debían respetar las exigencias previstas para los registros administrativos, es decir, debían garantizar la constancia, en cada asiento que se practicara, de un número, epígrafe extensivo de su naturaleza, fecha de entrada, fecha y hora de su presentación, identificación del interesado, órgano administrativo remitente, si procediese, y persona u órgano administrativo al que se enviara, y, en su caso, referencia al contenido del escrito o comunicación que se registrara (LRJPAC, artículo 38.3).

Desde la perspectiva de las limitaciones a que se encontraban sujetas las actuaciones que se podían realizar a través de los registros telemáticos, el artículo 38.9 de la LRJPAC estableció dos: la primera, de carácter subjetivo, puesto que sólo se podrán realizar actuaciones en el registro que corresponda a la competencia del órgano o entidad que lo ha creado, y la segunda, desde una perspectiva objetiva, que los procedimientos y trámites que admitían la comunicación telemática debían haberse especificado previamente en la norma de creación del registro. Como veremos, la LAE mantiene la primera limitación, pero no la segunda.

---

y regulación de un Registro Auxiliar Electrónico, aprobada en la sesión plenaria ordinaria de 27 de febrero de 2009 (publicada en el BOP de Ciudad Real de 9 de marzo de 2009, www.dipucr.com).

15. El artículo 1 de la Ordenanza de la Diputación de Ciudad Real define el registro del siguiente modo: "El Registro General de la Excma. Diputación Provincial de Ciudad Real se corresponde con el registro previsto en el artículo 38.1 de la LRJPAC, y surte los efectos previstos en el mencionado artículo y resto de disposiciones aplicables. El registro se llevará en sistema electrónico y tendrá carácter único, sin perjuicio del acceso indistinto de los documentos a través de las unidades desconcentradas y auxiliares que puedan existir."

El artículo 3 de la Ordenanza de la Diputación de Zamora establece: *"Registro General y Registros Auxiliares*. 1. La Diputación Provincial de Zamora dispone de un sistema automatizado de Registro General, único y común para todos sus servicios y centros dependientes, en el que se hará constar la entrada de los documentos que se reciben y la salida de los que se despachan definitivamente. 2. La existencia de este Registro General único se entiende sin perjuicio de su organización desconcentrada en los registros auxiliares que se establecen en la presente Ordenanza. 3. Los registros auxiliares serán en todo caso atendidos por el personal del Servicio o Centro donde se hallen ubicados. 4. Tanto el Registro General como los registros auxiliares dependen funcionalmente del Jefe del Servicio de Actas y Registro General y, en última instancia, del Secretario General de la Diputación Provincial, como directores del Registro único."

Serie Claves del Gobierno Local, 12
ISBN: 978-84-614-0970-9
Fundación Democracia y Gobierno Local

La regulación contenida en la LRJPAC conllevó que los registros telemáticos creados durante la vigencia de su artículo 38.9 se configuren como registros auxiliares (con una numeración y asientos propios diferenciados) y especializados (para concretos procedimientos con modelos normalizados de solicitud, una posibilidad prevista con carácter general en el artículo 70.4 de la LRJPAC). Ésta sigue siendo en la práctica la configuración de los registros que se crean una vez aprobada la LAE, pero no se corresponde con el diseño legal, ni con la conformación final de los registros electrónicos, que conllevará el reconocimiento pleno del derecho de los ciudadanos a relacionarse electrónicamente con la Administración (disposición final tercera de la LAE).

2. Las funciones de los registros

Antes de adentrarnos en la regulación de la LAE, nos detendremos en la función del registro (del general y del electrónico) y en su consideración como unidad administrativa u órgano administrativo que de ello se deriva.

Las funciones que, de acuerdo con la LRJPAC, como mínimo, debe realizar el registro son:

- La recepción, y la anotación del asiento de entrada, de las solicitudes, escritos y comunicaciones que se dirijan a cualquiera de los órganos de las Administraciones Públicas (en el caso de la AGE y de las CCAA) y de los dirigidos a los órganos de los Entes Locales titulares del registro y a las AAPP con las que estos entes hayan suscrito convenio.
- La anotación del asiento de salida de los escritos y comunicaciones de los órganos de la propia Administración titular del registro que se dirigen a terceros.
- La expedición de recibos acreditativos de la presentación en el registro de las solicitudes, escritos y comunicaciones.
- La remisión de los escritos y comunicaciones a sus destinatarios y a las unidades administrativas correspondientes.
- La expedición de copias selladas de los originales presentados en el registro y la realización de los cotejos, y la expedición de las copias compulsadas, para dar cumplimento al apartado 5 del artículo 38, que establece que: "Para la eficacia de los derechos reconocidos en el artículo 35 c) de esta Ley a los ciudadanos, éstos podrán acompañar una copia de los documentos que presenten junto con sus solicitudes, escritos y comunicaciones. Dicha copia, previo cotejo con el original por cualquiera de los registros (...), será remitida al órgano destinatario, devolviéndose el original al ciudadano. Cuando el original deba obrar

Serie Claves del Gobierno Local, 12 Fundación Democracia y Gobierno Local
ISBN: 978-84-614-0970-9

en el procedimiento, se entregará al ciudadano la copia del mismo, una vez sellada por los registros mencionados y previa comprobación de su identidad con el original."

Las funciones que la LAE asigna a los registros electrónicos coinciden en lo relativo a "la recepción y remisión de solicitudes, escritos y comunicaciones" (artículo 24.1 de la LAE), y por ello la disposición de creación de este tipo de registros debe establecer la clase de documentos (tasados o no) que admitirá el registro en cuestión (información que, debidamente actualizada, habrá de facilitarse obligatoriamente en la sede electrónica de acceso al registro (artículo 25.2 de la LAE). La función de recepción de documentos es la principal de los registros electrónicos, pero no la única. Dispersas por la LAE se encuentran otras funciones que igualmente se encomiendan a estos registros, como son la de expedición de recibos de la presentación de los referidos documentos (artículo 25.3 de la LAE), o la de anotación de los asientos de entrada al registro (la atribución de esta función se deduce del artículo 25.3 de la LAE, que establece que los recibos de presentación tendrán que incluir "el número de entrada de registro", e implícitamente, el de los asientos de salida).

El núcleo de funciones común de ambos tipos de registro es la recepción y remisión de solicitudes, escritos y comunicaciones, y la anotación de los asientos de entrada y salida. La diferencia de funciones atribuidas en la LRJPAC a los registros en general y en la LAE a los registros electrónicos, se circunscribe:

a) Los registros electrónicos sólo admiten documentos (electrónicos) dirigidos a órganos de la Administración titular del registro;
b) Sin perjuicio de que deba existir un sistema de registro suficiente para recibir todo tipo de solicitudes, escritos y comunicaciones electrónicas dirigidos a cada Administración Pública, el resto de registros electrónicos pueden establecer de manera tasada los documentos electrónicos normalizados que admiten y los procedimientos respecto de los que cabe presentar estos documentos;
c) El recibo que se libra de la recepción de los documentos (electrónicos) tiene un contenido más amplio (el recibo no consiste en una copia sellada, sino en una copia autenticada del escrito, solicitud o comunicación de que se trate, incluyendo la fecha y hora de presentación y el número de entrada de registro);
d) Los registros electrónicos (salvo en el caso de los registros previstos en el artículo 24.2 de la LAE, en los que la norma de creación sólo permite presentar concretos documentos electrónicos normalizados) deberán admitir los documentos que se acompañen a la solicitud, escrito o comunicación, siempre que cumplan los estándares de formato y requisitos de seguridad que se

Serie Claves del Gobierno Local, 12
ISBN: 978-84-614-0970-9
Fundación Democracia y Gobierno Local

determinen en los Esquemas Nacionales de Interoperabilidad y de Seguridad, y también deberán generar recibos acreditativos de la entrega de estos documentos, que garanticen la integridad y el no repudio de los documentos aportados (artículo 25.4 de la LAE).

e) Este último extremo puede ser objeto de interpretación en el sentido que hemos indicado: que el artículo 24.2 a) de la LAE, al establecer el tipo de registro electrónico que sólo admite de manera tasada los documentos electrónicos normalizados, cumplimentados de acuerdo con formatos preestablecidos, y operativos para los concretos procedimientos previstos en su norma de creación, excluye para estos registros la presentación de los documentos que prevé el artículo 25.4 (que podrán presentarse en el sistema de registros electrónicos que cada Administración Pública debe habilitar para admitir todo tipo de documentos electrónicos que se le dirijan, o en los registros que específicamente lo prevean); o, alternativamente, interpretar que el artículo 25.4 es la réplica en el procedimiento electrónico del artículo 70.4 de la LRJPAC, y que todos los registros electrónicos deben admitir los documentos que se acompañen a la correspondiente solicitud, escrito o comunicación. Volveremos a ello en el apartado en que examinamos la obligatoriedad, o no, de utilizar modelos electrónicos normalizados en la relación electrónica, pero ya podemos advertir que: a) entre las ordenanzas que regulan registros electrónicos examinadas, las hay que admiten de manera expresa la posibilidad de aportar documentos electrónicos complementarios a la solicitud normalizada, y otras que establecen formulaciones poco precisas,[16] y b) en el caso del Registro

16. La Ordenanza reguladora del funcionamiento del Registro General de la Diputación Provincial de Ciudad Real, de su Sección de Registro de Proposiciones de Licitadores y de la creación y regulación de un Registro Auxiliar Electrónico establece, en su artículo 14.5, lo siguiente: "Cualquier solicitud, escrito o comunicación que el interesado presente ante el registro telemático de la Excma. Diputación Provincial de Ciudad Real no relacionado con los trámites y procedimientos que figuren en el anexo no producirá efecto alguno y se tendrá por no presentado, comunicándose al interesado tal circunstancia con indicación de los registros y lugares que para su presentación habilita el artículo 38.4 de la LRJPAC."

El Reglamento regulador de la Administración electrónica en el Ayuntamiento de Valsequillo de Gran Canaria, tiene idéntica regulación, pero admite expresamente la presentación de documentos adjuntos: "Artículo 16. Registro Electrónico de entrada y salida de documentos. 1. (...) c) Cualquier solicitud, escrito o comunicación que los interesados presenten a través del Registro Electrónico y que no esté relacionado con los procedimientos y asuntos mencionados, no producirá ningún efecto, y se tendrá por no presentado, comunicándose al interesado esta circunstancia e indicándole los registros y, en su caso, los lugares habilitados para su presentación, de acuerdo con el artículo 38.4 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común. (...) f) 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 Interoperatividad y de Seguridad."

Serie Claves del Gobierno Local, 12
ISBN: 978-84-614-0970-9
Fundación Democracia y Gobierno Local

Electrónico del Ministerio de Economía y Hacienda, la posibilidad de presentar documentos adjuntos a los modelos formalizados es una decisión discrecional que adopta cada ente gestor, pero no un derecho del ciudadano.[17]

La LAE no prohíbe que los registros electrónicos desempeñen otras funciones, entre las que Rego Blanco,[18] a título indicativo, señala la de expedición de copias

---

Contrariamente, la Ordenanza reguladora del registro electrónico del Ayuntamiento de Valencia podría entenderse que abre la posibilidad de no permitir la presentación de documentos distintos a los normalizados: "Artículo 2. Ámbito de aplicación (...) El Registro estará habilitado únicamente para la presentación de escritos y solicitudes, así como de documentación en formato electrónico que pueda completar los escritos y solicitudes, respecto de los trámites y procedimientos que se relacionen en la web municipal. Los escritos y comunicaciones de trámites no relacionados en la web carecerán de efectos jurídicos y se tendrán por no presentados, comunicándose al interesado dicha circunstancia, por si considera conveniente utilizar cualesquiera de las formas de presentación de escritos ante el Ayuntamiento que prevé la legislación de procedimiento administrativo común."

17. El artículo 2 (documentos admisibles) de la Orden EHA/693/2008, de 10 de marzo, que regula el Registro Electrónico del Ministerio de Economía y Hacienda, establece:

"1. El Registro Electrónico podrá admitir:

"a) Documentos electrónicos normalizados, presentados por personas físicas o jurídicas correspondientes a los servicios, procedimientos y trámites que se especifican en el anexo de esta Orden. Estos documentos deberán presentarse necesariamente mediante la cumplimentación de los formularios normalizados de las correspondientes aplicaciones gestoras de los procedimientos. El portal de Internet del Ministerio de Economía y Hacienda, en la dirección http://www.meh.es/, incluirá de forma sistemática y ordenada la relación actualizada de los procedimientos y trámites que se especifican en el anexo de esta Orden, así como de las direcciones y enlaces con las aplicaciones mencionadas en el párrafo anterior. Los formularios normalizados a que se refiere este apartado serán objeto de aprobación y, en su caso, modificación, mediante acuerdo del titular del órgano directivo responsable de la tramitación del procedimiento a que se refiera, acuerdo que será publicado en el 'Boletín Oficial del Ministerio de Economía y Hacienda', en el portal de Internet del Ministerio de Economía y Hacienda, y en el portal que constituya la sede electrónica que en cada caso corresponda. Dicho acuerdo podrá especificar datos cuya cumplimentación resulte obligatoria a los efectos de lo previsto en el artículo 24.2.a de la Ley 11/2007, de 22 de junio.

"b) Cualquier solicitud, escrito o comunicación distinto de los mencionados en el apartado anterior, dirigido a cualquier órgano o entidad del ámbito de la Administración titular del registro, con el alcance establecido en el apartado 2.b) del artículo 24 de la Ley 11/2007, de 22 de junio, de acceso electrónico de los ciudadanos a los Servicios Públicos. La tramitación de estos documentos se realizará conforme a lo dispuesto en la Resolución de la Subsecretaría de Economía y Hacienda que apruebe el procedimiento para su presentación en el Registro, la cual asimismo aprobará el formulario correspondiente, que será objeto de publicación en la sede del Ministerio de Economía y Hacienda. La presentación por esta vía de solicitudes, escritos o comunicaciones dirigidos a órganos o entidades fuera del alcance del Registro se tendrá por no realizada. En tal caso, se comunicará al interesado tal circunstancia, indicándole los registros y lugares habilitados para la presentación conforme a las normas en vigor.

"2. Las aplicaciones gestoras de los procedimientos podrán admitir o requerir la presentación de documentos electrónicos anexos al formulario normalizado, debiendo en este caso habilitar las vías para ello."

18. Rego Blanco, Dolores, "Registros, comunicaciones y notificaciones electrónicas", citada, p. 375.

Serie Claves del Gobierno Local, 12
ISBN: 978-84-614-0970-9
Fundación Democracia y Gobierno Local

selladas de los documentos electrónicos originales de necesaria presentación, o la de cotejo y expedición de copias compulsadas de documentos electrónicos originales, o la de expedición de avisos de puesta a disposición de notificaciones electrónicas a los interesados. Es, entiendo, un aspecto al que se debe estar especialmente atento: la posibilidad de ampliar las funciones del registro electrónico en general, y en especial en el ámbito de los procedimientos que se configuran de manera completa como actuaciones administrativas automatizadas.

Las funciones que se atribuyan a los registros también determinan su consideración como órganos (que el artículo 5.2 de la LOFAGE define como las unidades administrativas a las que se les atribuyan funciones que tengan efectos jurídicos frente a terceros, o cuya actuación tenga carácter preceptivo) o unidades administrativas. En el ámbito de la Administración General del Estado, los registros se configuran, con carácter general, como unidades administrativas que tienen la consideración de órganos administrativos, por tener su actuación efectos jurídicos frente a terceros.[19] Este extremo, que estableció el artículo 11 del RD 772/1999, no fue modificado por la regulación específica en la AGE de los registros telemáticos, realizada en el RD 209/2003.[20]

---

19. Crespo Rodríguez, Miguel, "Los registros telemáticos y archivos de la Administración electrónica", en la obra colectiva *Administración electrónica y procedimiento administrativo*, Real Casa de la Moneda-Fábrica Nacional de Moneda y Timbre y Ministerio de Economía, Madrid, 2008, p. 369, reitera esta afirmación establecida en el artículo 11 del RD 772/1999.

El Real Decreto 772/1999 regula la presentación de solicitudes, escritos y comunicaciones ante la Administración General del Estado, la expedición de copias de documentos y devolución de originales y el régimen de las oficinas de registro, y en su artículo 11.1 establece que: "1. Las oficinas de registro de la Administración General del Estado son unidades administrativas que, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 5.2 de la Ley 6/1997, de 14 de abril, de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado, tienen la consideración de órgano administrativo por tener atribuidas funciones con efectos jurídicos frente a terceros."

En el ámbito de la Administración estatal, la implementación de la Administración electrónica ha exigido la aprobación de las siguientes normas reglamentarias: RD 263/1996, de 16 de febrero, por el que se regula la utilización de técnicas electrónicas, informáticas y telemáticas por la Administración General del Estado; RD 772/1999, de 7 de mayo, por el que se regula la presentación de solicitudes, escritos y comunicaciones ante la Administración General del Estado, la expedición de copias de documentos y devolución de originales y el régimen de las oficinas de registro; RD 209/2003, de 21 de febrero, por el que se regulan los registros y notificaciones telemáticas, así como la utilización de medios telemáticos para la sustitución de la aportación de certificados por los ciudadanos (que modifica parcialmente a los dos anteriores), y la Orden PRE/1551/2003, de 10 de junio, por la que se desarrolla la disposición final primera del RD 209/2003. Además, habría que añadir las normas de creación de cada uno de los registros telemáticos que se han ido creando en distintos departamentos y organismos públicos.

20. El artículo 3.1 del RD 209/2003 estableció que se añade al Real Decreto 772/1999, de 7 de mayo, por el que se regula la presentación de solicitudes, escritos y comunicaciones ante la Administración General del Estado, la expedición de copias de documentos y devolución de originales y el régimen de las oficinas de registro, un nuevo capítulo VI, integrado por los nuevos artículos 14, 15, 16, 17 y 18. Los artículos 14 y 15 establecen registros telemáticos:

Serie Claves del Gobierno Local, 12 Fundación Democracia y Gobierno Local
ISBN: 978-84-614-0970-9

En el ámbito doctrinal, Bauzá Martorell[21] atribuye al registro el carácter de unidad administrativa, por entender que de la actividad propia y autónoma del registro derivan efectos frente a terceros, pero imputables al órgano que actúa a través del registro, no propiamente a éste. Rego Blanco afirma que el registro electrónico es un tipo de registro administrativo, esto es, un órgano administrativo (puesto que sus funciones tienen efectos jurídicos frente a terceros),[22] cuya función principal se resume en la recepción y remisión de solicitudes, escritos y comunicaciones.

"Artículo 14. Creación de registros telemáticos.

"1. La creación de registros telemáticos se efectuará mediante orden ministerial o, en el caso de organismos públicos, mediante la disposición que prevea su correspondiente normativa reguladora. En todo caso, las disposiciones de creación de registros telemáticos serán publicadas en el 'Boletín Oficial del Estado', y su texto íntegro deberá estar permanentemente disponible para consulta en la dirección electrónica a la que haya de accederse para presentar solicitudes, escritos o comunicaciones.

"2. Las disposiciones de creación de registros telemáticos tendrán el siguiente contenido mínimo:

"a) Indicación de la dirección o direcciones electrónicas o telemáticas en las que puede accederse al registro. b) Requerimientos técnicos mínimos necesarios para el acceso y la utilización del registro. c) Sistema o sistemas de firma electrónica reconocidos por el registro para la identificación del usuario y la admisión de la solicitud, escrito o comunicación. d) Identificación orgánica del responsable de seguridad del registro y la indicación de la disponibilidad para consulta de un resumen de los protocolos de seguridad del registro y de las transacciones telemáticas. e) Especificación de los trámites y procedimientos a los que se refieren las solicitudes, escritos y comunicaciones que pueden presentarse. f) Identificación del órgano competente para la aprobación y modificación de la relación de solicitudes, escritos y comunicaciones que pueden presentarse en el registro, en los términos del párrafo e). g) Indicación del calendario de días inhábiles, estatal, autonómico o local, que rige el registro, a efectos de la aplicación de las reglas de cómputo del artículo 18.a).

"Artículo 15. Funciones de los registros telemáticos.

"1. Los órganos de la Administración General del Estado, así como los organismos públicos vinculados o dependientes de aquélla, pueden crear registros telemáticos al amparo del artículo 38.9 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común. La creación y funcionamiento de dichos registros se ajustarán a lo dispuesto en el presente capítulo.

"2. Los registros telemáticos realizarán las siguientes funciones:

"a) La recepción y remisión de solicitudes, escritos y comunicaciones relativos a los trámites y procedimientos que se especifiquen en su norma de creación y que sean competencia del órgano que creó el registro.

"b) La anotación de los correspondientes asientos de entrada y salida, de acuerdo con lo dispuesto en el presente Real Decreto y en los apartados 2 y 3 del artículo 38 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.

"En ningún caso, realizarán funciones de expedición de copias selladas o compulsadas de los documentos que, en su caso, se transmitan junto con la solicitud, escrito o comunicación."

21. Bauzá Martorell, Felio José, "Los registros telemáticos", *Revista Española de Derecho Administrativo*, Civitas, ISSN 0210-8461, núm. 118, 2003, p. 182.

22. Así lo define Rego Blanco, Dolores, "Registros, comunicaciones y notificaciones electrónicas", en la obra conjunta *La Ley de Administración electrónica. Comentario sistemático a la Ley*

Serie Claves del Gobierno Local, 12
ISBN: 978-84-614-0970-9
Fundación Democracia y Gobierno Local

Se observa, pues, que la consideración como órgano o como unidad administrativa es una cuestión que resolverá la legislación estatal y autonómica sobre Administración electrónica, cuando atribuye las funciones al registro electrónico (según que su actuación tenga efectos jurídicos frente a terceros), y que se concretará aún más en las normas de organización de la Administración o ente en el que se integra el registro. Así, estas normas pueden profundizar en su carácter como órgano administrativo, atribuyéndole nuevas funciones (por ejemplo, el registro electrónico puede comunicar con el recibo que emite, el plazo máximo de resolución y el sentido estimatorio o desestimatorio de la no resolución en plazo –artículo 42.2, segundo párrafo de la LRJPAC–, o realizar la gestión electrónica de las notificaciones electrónicas).[23]

11/2007, de 22 de junio, de acceso electrónico de los ciudadanos a los Servicios Públicos, coordinadores: Gamero Casado, Eduardo y Valero Torrijos, Julián, Aranzadi, Cizur Menor (Navarra), 2008, p. 371.

23. Así, por ejemplo, el registro electrónico, además de emitir recibos electrónicos, en el marco de la actuación administrativa automatizada y de procedimientos formalizados, puede comprobar la falta de documentación (que en el proceso de presentación electrónica ha podido exigir), y puede requerir en ese mismo recibo que se complete la documentación que falta, otorgando para ello el plazo de 10 días previsto en el artículo 71 de la LRJPAC. En el mismo sentido, el registro podría comunicar, con el recibo de la comunicación electrónica, el plazo máximo de resolución y el sentido estimatorio o desestimatorio de la no resolución dentro de plazo (artículo 42.2, segundo párrafo, de la LRJPAC). Al registro electrónico no sólo puede atribuírsele la función de hacer la anotación del número de salida de los documentos electrónicos, sino también de la gestión electrónica de las notificaciones electrónicas.

En este punto, la Ordenanza reguladora del funcionamiento del Registro General de la Diputación Provincial de Ciudad Real, de su Sección de Registro de Proposiciones de Licitadores y de la creación y regulación de un Registro Auxiliar Electrónico, establece:

"19.º Condiciones generales para las notificaciones telemáticas. 1. La remisión a los interesados de escritos y comunicaciones por parte de la Excma. Diputación Provincial de Ciudad Real, a través del registro telemático, sólo producirá efectos jurídicos cuando el interesado haya señalado este medio como preferente para la recepción de notificaciones en su solicitud, escrito o comunicación, o bien consentido expresamente su utilización a propuesta de la Excma. Diputación Provincial de Ciudad Real, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 59.3 de la LRJPAC y en el capítulo IV del Real Decreto 263/1996, de 16 de febrero, según la redacción dada por el Real Decreto 209/2003, de 21 de febrero, y en la Orden PRE/1551/2003, de 10 de junio. 2. La Excma. Diputación Provincial de Ciudad Real incluirá en su catálogo de procedimientos habilitados para el envío de notificaciones por vía telemática, todos aquellos procedimientos y trámites incluidos en el ámbito de aplicación de este registro telemático, practicándose la notificación por este medio para los procedimientos señalados por el interesado. Asimismo, el interesado, una vez iniciada la tramitación del procedimiento y únicamente cuando concurran causas técnicas justificadas, podrá revocar su consentimiento a fin de que las notificaciones sucesivas no se practiquen por medios telemáticos, utilizándose los demás medios admitidos en el artículo 59 de la LRJPAC, en cuyo caso deberá comunicarlo así al órgano competente."

En el mismo sentido, las ordenanzas del Ayuntamiento de Fraga y de la Diputación de Huesca (en ambos casos se regula en el artículo 13) establecen:

"Notificaciones telemáticas. 1. Los interesados podrán consentir expresamente el envío de comunicaciones y notificaciones de toda índole por parte de la Diputación Provincial de Huesca a través del sistema regulado en este artículo, señalándolo como medio preferente en la solicitud

Serie Claves del Gobierno Local, 12 Fundación Democracia y Gobierno Local
ISBN: 978-84-614-0970-9

De hecho, a lo largo de la exposición ponderaremos las funciones que se pueden atribuir a los registros electrónicos.

3. Breve síntesis de la regulación del registro electrónico en la LAE

3.1. La derogación expresa de los preceptos de la LRJPAC reguladores de los registros telemáticos, y régimen jurídico aplicable a los registros electrónicos existentes y a los de nueva creación

La LAE deroga los preceptos de la LRJPAC siguientes: el apartado número 9 del artículo 38, apartados números 2, 3 y 4 del artículo 45, apartado número 3 del artículo 59 y la disposición adicional decimoctava.

Hay que tener presente que: a) el artículo 38.9 de la LRJPAC regulaba los registros telemáticos;[24] b) los apartados 2, 3 y 4 del artículo 45[25] de la LRJPAC (titulado "Incorporación de medios técnicos") regulaban el derecho –debilitado– a relacionarse

---

de cada procedimiento. La Diputación canalizará las notificaciones a través del Registro telemático regulado en este Reglamento, mediante los correspondientes sistemas de cifrado de datos. 2. El envío de notificaciones por vía telemática tendrá lugar mediante la puesta a disposición de los correspondientes documentos en formato .pdf, .jpg, .tif o cualquier otro que cumpla los requisitos de accesibilidad comúnmente aceptados, con la firma electrónica en la dirección electrónica del interesado, que será revisada con frecuencia diaria. 3. La notificación se entenderá practicada a todos los efectos en el momento en que se produzca el acceso al documento en la dirección electrónica. Se entenderá que la notificación ha sido rechazada y que el trámite ha sido debidamente efectuado una vez transcurridos diez días naturales desde la puesta a disposición del documento en la dirección electrónica sin que se acceda a su contenido, salvo que de oficio o a instancia del destinatario se compruebe la imposibilidad técnica o material del acceso a la dirección electrónica o al documento. 4. Tanto la fecha de puesta a disposición de la notificación en la dirección electrónica como la de rechazo de la misma según lo dispuesto en el apartado precedente, así como cualesquiera otras circunstancias relativas al intento de notificación, deberán constar en el Registro de salida."

24. "Artículo 38. Registros. (...)

"9. Se podrán crear registros telemáticos para la recepción o salida de solicitudes, escritos y comunicaciones que se transmitan por medios telemáticos, con sujeción a los requisitos establecidos en el apartado 3 de este artículo. Los registros telemáticos sólo estarán habilitados para la recepción o salida de las solicitudes, escritos y comunicaciones relativos a los procedimientos y trámites de la competencia del órgano o entidad que creó el registro y que se especifiquen en la norma de creación de éste, así como que cumplan con los criterios de disponibilidad, autenticidad, integridad, confidencialidad y conservación de la información que igualmente se señalen en la citada norma."

25. "Artículo 45. Incorporación de medios técnicos.

"1. Las Administraciones Públicas impulsarán el empleo y aplicación de las técnicas y medios electrónicos, informáticos y telemáticos, para el desarrollo de su actividad y el ejercicio de sus

Serie Claves del Gobierno Local, 12
ISBN: 978-84-614-0970-9
Fundación Democracia y Gobierno Local

electrónicamente con las AAPP, las garantías de los procedimientos electrónicos en orden a la identificación y el ejercicio de la competencia por el órgano que la ejerce, y quién y cómo debía aprobar los programas y aplicaciones electrónicas utilizadas por las AAPP; c) el apartado 3 del artículo 59 regulaba la notificación electrónica, y d) la disposición adicional decimoctava regulaba la presentación telemática de solicitudes y de las comunicaciones dirigidas a la Administración General del Estado y sus organismos públicos.

De ello se concluye que, en relación con los registros electrónicos (denominados telemáticos en la LRJPAC), se derogan las normas específicas de la LRJPAC que los regulaba al amparo del artículo 148.1.18 CE y también la norma específica aplicable a la Administración General del Estado (DA 18).

Esta derogación expresa no conlleva ningún régimen jurídico transitorio para los registros electrónicos existentes, ya que, por imperativo de la disposición transitoria única de la LAE, los registros telemáticos existentes a la entrada en vigor de la LAE serán considerados registros electrónicos, regulándose por lo dispuesto en los artículos 24, 25 y 26 de esta Ley (preceptos todos ellos básicos, salvo el apartado 4 del artículo 24, que se dictan al amparo del artículo 149.1.18 CE).

Por tanto, las normas reglamentarias y las ordenanzas locales aprobadas con anterioridad a la entrada en vigor de la LAE[26] sólo serán aplicables en cuanto no se

---

competencias, con las limitaciones que a la utilización de estos medios establecen la Constitución y las leyes.

"2. Cuando sea compatible con los medios técnicos de que dispongan las Administraciones Públicas, los ciudadanos podrán relacionarse con ellas para ejercer sus derechos a través de técnicas y medios electrónicos, informáticos o telemáticos con respecto de las garantías y requisitos previstos en cada procedimiento.

"3. Los procedimientos que se tramiten y terminen en soporte informático garantizarán la identificación y el ejercicio de la competencia por el órgano que la ejerce.

"4. Los programas y aplicaciones electrónicos, informáticos y telemáticos que vayan a ser utilizados por las Administraciones Públicas para el ejercicio de sus potestades, habrán de ser previamente aprobados por el órgano competente, quien deberá difundir públicamente sus características.

"5. Los documentos emitidos, cualquiera que sea su soporte, por medios electrónicos, informáticos o telemáticos por las Administraciones Públicas, o los que éstas emitan como copias de originales almacenados por estos mismos medios, gozarán de la validez y eficacia de documento original siempre que quede garantizada su autenticidad, integridad y conservación y, en su caso, la recepción por el interesado, así como el cumplimiento de las garantías y requisitos exigidos por esta u otras leyes."

26. Hay que diferenciar la entrada en vigor de la LAE (el día siguiente al de su publicación en el "Boletín Oficial del Estado", de acuerdo con la DF octava) y la exigibilidad plena ante las AAPP de los derechos reconocidos en el artículo 6 de la LAE. A tenor de la citada DF tercera de la LAE, a partir de su entrada en vigor los derechos reconocidos en el indicado artículo 6 sólo podrán ser

Serie Claves del Gobierno Local, 12
ISBN: 978-84-614-0970-9
Fundación Democracia y Gobierno Local

opongan a la LAE (en cuanto a aquellos preceptos dictados al amparo del artículo 149.1.18 CE) y a las normas con rango de ley autonómicas que la desarrollen.

3.2. El contenido, a vuela pluma, de los artículos 24, 25 y 26 de la LAE, todos ellos dictados al amparo del artículo 149.1.18 CE, salvo el artículo 24.4 de la LAE

El artículo 24.1 de la LAE impone la creación de registros electrónicos para todas las AAPP, y es importante destacar, de manera conjunta con esa obligatoriedad, que el artículo 24.3 establece que ha de existir al menos un sistema de registros en cada Administración que admita todo tipo de solicitud, escrito o comunicación. Estas dos exigencias son una consecuencia del reconocimiento del derecho a relacionarse electrónicamente (artículo 6 de la LAE) con las AAPP (definidas en el artículo 2), en los términos establecidos en la DF tercera.[27] Una cuestión es la entrada en vigor de la Ley el mismo día de su publicación, y la otra el reconocimiento progresivo del derecho

---

ejercidos en relación con los procedimientos y actuaciones adaptados a lo dispuesto en la misma. A su vez, establece el 31 de diciembre de 2009: a) como el momento de esa exigibilidad plena en el ámbito de la Administración General del Estado, y b) como fecha a partir de la cual serán también exigibles ante el resto de AAPP que se incluyen en el ámbito de aplicación subjetivo de la LAE, siempre que lo permitan sus disponibilidades presupuestarias.

27. Disposición final tercera (dictada al amparo del artículo 149.1.18 CE). Adaptación de las Administraciones Públicas para el ejercicio de derechos.

"1. Desde la fecha de entrada en vigor de la presente Ley, los derechos reconocidos en el artículo 6 de la presente Ley podrán ser ejercidos en relación con los procedimientos y actuaciones adaptados a lo dispuesto en la misma, sin perjuicio de lo señalado en los siguientes apartados. A estos efectos, cada Administración Pública hará pública y mantendrá actualizada la relación de dichos procedimientos y actuaciones.

"2. En el ámbito de la Administración General del Estado y los organismos públicos vinculados o dependientes de ésta, 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. A tal fin, el Consejo de Ministros establecerá y hará público un calendario de adaptación gradual de aquellos procedimientos y actuaciones que lo requieran.

"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, siempre que lo permitan sus disponibilidades presupuestarias.

"4. En el ámbito de las entidades que integran la Administración local, 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, siempre que lo permitan sus disponibilidades presupuestarias. A estos efectos, las Diputaciones Provinciales, o en su caso los cabildos y consejos insulares u otros organismos supramunicipales, podrán prestar los servicios precisos para garantizar tal efectividad en el ámbito de los municipios que no dispongan de los medios técnicos y organizativos necesarios para prestarlos."

Serie Claves del Gobierno Local, 12
ISBN: 978-84-614-0970-9
Fundación Democracia y Gobierno Local

a relacionarse electrónicamente con las AAPP en los términos previstos en la indicada DF tercera.

El artículo 24.2 de la LAE ya no configura los registros electrónicos como registros auxiliares y especializados respecto del registro general presencial, dado que los registros electrónicos podrán admitir: a) documentos electrónicos normalizados correspondientes a los servicios, procedimientos y trámites que se especifiquen conforme a lo dispuesto en la norma de creación del registro, cumplimentados de acuerdo con formatos preestablecidos, y b) cualquier solicitud, escrito o comunicación distinto de los mencionados en el apartado anterior, dirigido a cualquier órgano o entidad del ámbito de la Administración titular del registro. Y, como hemos dicho, el artículo 24.3 establece que en cada Administración Pública existirá, al menos, un sistema de registros electrónicos suficiente para recibir todo tipo de solicitudes, escritos y comunicaciones dirigidos a dicha Administración Pública. La única singularidad del registro electrónico, una vez sea plenamente operativo el derecho a relacionarse electrónicamente con las AAPP y admita todo tipo de solicitudes, escritos y comunicaciones, consistirá en que el documento será electrónico, y el tipo de relación electrónica (con ello lo lógico sería integrar, mediante la utilización de los sistemas informatizados que sean precisos, un número de registro único para el registro presencial y el electrónico, y disponer de hecho de un único registro).

El artículo 25 regula la creación y el funcionamiento de los registros electrónicos. En cuanto a la creación, exige una disposición (cuyo contenido relaciona), publicada en el Boletín Oficial que corresponda, y cuyo texto debe estar disponible para consulta en la sede electrónica de acceso al registro.

En cuanto al funcionamiento, el precepto establece que: a) en la sede electrónica deben figurar también los procedimientos, modelos normalizados y la indicación del tipo de documentos que admite el registro; b) los registros electrónicos emitirán automáticamente un recibo consistente en una copia autenticada del escrito, solicitud o comunicación de que se trate, incluyendo la fecha y hora de presentación y el número de entrada al registro, y c) 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, respecto de los cuales los registros electrónicos generarán recibos acreditativos de la entrega de estos documentos, que garanticen la integridad y el no repudio de los documentos aportados.

Finalmente, el artículo 26 regula las singularidades relativas al cómputo de plazos respecto de los documentos presentados en los registros electrónicos, que examinaremos en el apartado correspondiente de este trabajo.

Serie Claves del Gobierno Local, 12 Fundación Democracia y Gobierno Local
ISBN: 978-84-614-0970-9

4. La necesidad de contextualizar el registro electrónico en el marco de la legislación de las bases del régimen jurídico de las Administraciones Públicas y del procedimiento administrativo común (en el que debe integrarse el, aún hoy, régimen jurídico especial de las Administraciones Públicas electrónicas y la regulación especial del procedimiento electrónico administrativo común)

Antes de profundizar en el análisis de los registros electrónicos, debe advertirse que, respecto a éste y a cualquiera de los ámbitos propios de la Administración electrónica, es oportuno afrontar, con carácter previo, una serie de cuestiones generales proyectadas en el concreto aspecto examinado. En el caso de los registros electrónicos, lo entiendo especialmente útil.

Se trata de determinar en qué aspectos la aplicación de la Administración electrónica se circunscribe sólo a un cambio tecnológico, importante pero limitado a ello, y en cuáles, además, conlleva un cambio de régimen jurídico, es decir, se somete a las leyes generales del procedimiento administrativo, y además a una regulación normativa diferenciada (respecto de la LRJPAC). En concreto, a un régimen jurídico propio de la Administración electrónica y del procedimiento electrónico común, y a un estatuto de derechos del ciudadano diferenciado parcialmente del previsto para la relación "jurídico-administrativa general" del ciudadano con las AAPP.

La diferencia es importante, porque las innovaciones tecnológicas y la nueva era de la información en un caso se desarrollan y se adaptan al cauce conocido (LRJPAC), pero a su vez, desde la otra perspectiva, van construyendo un nuevo régimen jurídico que en cada momento hay que definir y que irá evolucionando hasta, previsiblemente, ser el común y propio de las AAPP.

A su vez, con la LAE se reconoce una serie de derechos a los ciudadanos que les asisten en su relación electrónica con la Administración, y, en consecuencia, un correlativo conjunto de obligaciones para ésta. Del análisis de tales derechos y de lo que comportan, trasciende su diferente carácter, pues si en ocasiones se trata de una reformulación de un derecho ya reconocido, en otras encontramos nuevos derechos originados por las peculiaridades de la relación electrónica.

Serie Claves del Gobierno Local, 12
ISBN: 978-84-614-0970-9
Fundación Democracia y Gobierno Local

4.1. Determinar las normas con rango legal y las relaciones ordinamentales aplicables a los aspectos nucleares del objeto de estudio (en este caso, los registros electrónicos)

El análisis de los ámbitos de actuación e instrumentos característicos de la Administración electrónica, una vez aprobada la LAE, exige examinar, en primer lugar, qué preceptos de esta norma legal resultan aplicables, su carácter de aplicación general o no y qué preceptos cabe aplicar supletoriamente de la LAE, para seguidamente establecer qué preceptos resultan aplicables directamente de la LRJPAC a las relaciones electrónicas, cuáles supletoriamente y cuáles no son aplicables en ningún caso.

Para llevar a cabo tal determinación, hay que tener en cuenta:

4.1.1. El carácter de Ley especial de la LAE frente a la LRJPAC, respecto de la regulación del registro electrónico

La LAE es, respecto de la LRJPAC, una Ley especial, en cuanto que su objeto se circunscribe a una materia específica –la Administración electrónica–, respecto de la regulación de las bases del régimen jurídico de las AAPP y el procedimiento administrativo común. De ello se desprende que las normas de la LAE prevalecen en caso de conflicto respecto de las de la LRJPAC, y que la LRJPAC es supletoria de la LAE.

Ello nos permitirá resolver determinadas dudas interpretativas en la materia que nos ocupa:

– En relación a la prevalencia de la LAE respecto de la LRJPAC, este carácter explica la inaplicabilidad del apartado 4 del artículo 38 de la LRJPAC[28] (que no ha sido derogado expresamente por la LAE), por imperativo de los apartados 2 y 3 del artículo 24 de la LAE, que establecen que los registros electrónicos sólo podrán admitir los documentos electrónicos (normalizados o no) dirigidos a cualquier órgano o entidad del ámbito de la Administración titular del registro, sin perjuicio que ésta pueda, mediante convenios de colaboración, habilitar a sus registros para la recepción de las solicitudes, escritos y comunicaciones de la

28. "4. Las solicitudes, escritos y comunicaciones que los ciudadanos dirijan a los órganos de las Administraciones Públicas podrán presentarse: a) En los registros de los órganos administrativos a que se dirijan. b) En los registros de cualquier órgano administrativo, que pertenezca a la Administración General del Estado, a la de cualquier Administración de las Comunidades Autónomas, o a la de alguna de las Entidades que integran la Administración local si, en este último caso, se hubiese suscrito el oportuno convenio. c) En las oficinas de Correos, en la forma que reglamentariamente se establezca. d) En las representaciones diplomáticas u oficinas consulares de España en el extranjero. e) En cualquier otro que establezcan las disposiciones vigentes."

Serie Claves del Gobierno Local, 12
ISBN: 978-84-614-0970-9
Fundación Democracia y Gobierno Local

competencia de otra Administración que se determinen en el correspondiente convenio.

– En relación a la aplicación supletoria de la LRJPAC, ésta permite sostener que pueden existir registros electrónicos generales y auxiliares, porque ello no está prohibido en la LAE, y porque el artículo 38 de la LRJPAC clasifica los registros administrativos en estas dos categorías de generales y de auxiliares de registro general.

4.1.2. La LRJPAC y la LAE son leyes generales respecto del resto del ordenamiento jurídico estatal, que regulan aspectos del régimen jurídico y del procedimiento administrativo. El carácter prevalente de la legislación estatal especial (por ejemplo, la contratación electrónica)

A su vez, la LRJPAC y la LAE son leyes generales respecto del resto del ordenamiento jurídico, y hay que tener presente que los preceptos de la LRJPAC, y algunos preceptos de la LAE, se dictan al amparo de lo dispuesto en el artículo 149.1.18 de la Constitución, que atribuye al Estado la competencia sobre las bases del régimen jurídico de las Administraciones Públicas y sobre el procedimiento administrativo, cuyo contenido, por tanto, vincula a las leyes autonómicas, pero no a las normas sectoriales del Estado (normas especiales respecto de la LRJPAC y la LAE), que pueden establecer determinaciones específicas en materia de Administración electrónica (por ejemplo, la Ley de Contratos del Sector Público, mediante preceptos que no necesariamente tienen el carácter de básicos).

Este extremo se acredita en la DA 4.ª de la LAE[29] y en la DA 19.ª de la LCSP, que regulan el uso de medios electrónicos, informáticos y telemáticos en los procedimientos regulados en la Ley. En materia de registros electrónicos, esta DA 19.ª debe ponerse en relación con los distintos preceptos de la LCSP que establecen singularidades en esta materia.

Así:

– el artículo 37 de la LCSP, al regular el recurso especial en materia de contratación, exige que la presentación del escrito de interposición deberá hacerse en el re-

29. "Disposición adicional cuarta. Procedimientos especiales.

"La aplicación de lo dispuesto en el título tercero de esta Ley a los procedimientos en materia tributaria, de seguridad social y desempleo y de régimen jurídico de los extranjeros en España, se efectuará de conformidad con lo establecido en las disposiciones adicionales quinta, sexta, séptima y decimonovena de la Ley 30/1992, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común. Asimismo, en la aplicación de esta Ley habrán de ser tenidas en cuenta las especificidades en materia de contratación pública, conforme a lo preceptuado en la disposición adicional séptima del Texto refundido de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2000, de 16 de junio."

Serie Claves del Gobierno Local, 12
ISBN: 978-84-614-0970-9
Fundación Democracia y Gobierno Local

gistro del órgano de contratación o en el del órgano competente para la resolución del recurso;

- el artículo 307 de la LCSP prevé que las comunicaciones de datos de contratos al Registro de Contratos del Sector Público se efectuarán por medios electrónicos, informáticos o telemáticos; o
- la indicada DA 19.ª de la LCSP establece que las comunicaciones e intercambios de información que deban efectuarse en los procedimientos regulados en esta Ley podrán hacerse, de "acuerdo con lo que establezcan los órganos de contratación o los órganos a los que corresponda su resolución", por correo, por telefax, o por medios electrónicos, informáticos o telemáticos, y que las solicitudes de participación en procedimientos de adjudicación podrán también hacerse por teléfono (...)

4.1.3. La aplicación, con carácter supletorio, de los preceptos de la LAE que no se dictan al amparo del artículo 149.1.18 CE

Los preceptos de la LAE que no se dictan al amparo de lo dispuesto en el artículo 149.1.18 de la Constitución, sólo son aplicables supletoriamente ante la existencia de laguna legal en la aplicación del ordenamiento autonómico o, en su caso, de norma local, como parte del ordenamiento estatal de aplicación supletoria a tenor del artículo 149.3 CE.

La aplicación supletoria de las normas estatales es una cuestión compleja y poco pacífica doctrinalmente. En lo que aquí interesa, nos referiremos a los preceptos de la LAE que no se declaran dictados al amparo de los del artículo 149.1.18 CE,[30] y que pueden tener alguna trascendencia, directa o indirecta, con los registros electrónicos, en concreto:

30. Éstos son: los artículos 7 (defensa de los derechos de los ciudadanos); 8.2 (garantía de prestación de servicios y disposición de medios e instrumentos electrónicos); 11.2 (publicaciones electrónicas de boletines oficiales); 21.3 (interoperabilidad de la identificación y autenticación por medio de certificados electrónicos); 24.4 (registros electrónicos); 29 (documento administrativo electrónico); 31 (archivo electrónico de documentos); 33 (utilización de medios electrónicos); 34 (criterios para la gestión electrónica); 36 (instrucción del procedimiento utilizando medios electrónicos); 37.2 (acceso de los interesados a la información sobre el estado de tramitación); 39 (actuación administrativa automatizada); 40 (Comité Sectorial de Administración Electrónica); 41 (interoperabilidad de los sistemas de información); 43 (red de comunicaciones de las Administraciones Públicas españolas); 44 (red integrada de atención al ciudadano); 45 (reutilización de sistemas y aplicaciones de propiedad de la Administración); 46 (transferencia de tecnología entre Administraciones); disposición adicional primera 2 (reunión de órganos colegiados por medios electrónicos); disposición adicional segunda (formación de empleados públicos); disposición adicional tercera (Plan de Medios en la Administración General del Estado), y disposición adicional quinta (Función Estadística).

Serie Claves del Gobierno Local, 12 Fundación Democracia y Gobierno Local
ISBN: 978-84-614-0970-9

– Artículo 24.4 de la LAE. En el ámbito de la Administración General del Estado, se automatizarán las oficinas de registro físicas a las que se refiere el artículo 38 de la Ley 30/1992, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, a fin de garantizar la interconexión de todas sus oficinas, y posibilitar el acceso por medios electrónicos a los asientos registrales y a las copias electrónicas de los documentos presentados.
– Artículo 34 de la LAE. Criterios para la gestión electrónica. La aplicación de medios electrónicos a la gestión de los procedimientos, procesos y servicios irá siempre precedida de la realización de un análisis de rediseño funcional y simplificación del procedimiento, proceso o servicio, en el que se considerarán especialmente los siguientes aspectos: a) La supresión o reducción de la documentación requerida a los ciudadanos, mediante su sustitución por datos, transmisiones de datos o certificaciones, o la regulación de su aportación al finalizar la tramitación. b) La previsión de medios e instrumentos de participación, transparencia e información. c) La reducción de los plazos y tiempos de respuesta. d) La racionalización de la distribución de las cargas de trabajo y de las comunicaciones internas.
– Artículo 39 de la LAE. Actuación administrativa automatizada. En caso de actuación automatizada, deberá establecerse previamente el órgano u órganos competentes, según los casos, para la definición de las 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.

Para determinar la aplicación supletoria, debe examinarse primero la existencia de normas autonómicas y locales que regulen la materia, y observar los criterios siguientes:

1. Las competencias de las CCAA en materia de régimen jurídico y procedimiento de las Administraciones Públicas, comprenden la competencia exclusiva (si así lo establece su Estatuto de Autonomía, ver, por ejemplo, los artículos 110 y 159 EAC: Ley Orgánica 6/2006, de 19 de julio), en lo no afectado por el artículo 149.1.18 de la Constitución. En este sentido, debemos señalar que los nuevos estatutos acogen la lógica del artículo 149.3, que prevé la preferencia y la supletoriedad de ordenamientos, no de normas, a saber: el Derecho estatal o el Derecho autonómico.
2. La segunda cuestión es recordar que la supletoriedad exige la existencia de laguna legal, el rasgo esencial de la cual es que, con independencia de sus causas, denota una situación en la que el sistema no tiene una norma que prohíba un determinado comportamiento, ni una norma que lo permita.

Serie Claves del Gobierno Local, 12 Fundación Democracia y Gobierno Local
ISBN: 978-84-614-0970-9

3. A partir de aquí seguiremos a Lucas Murillo,[31] de cuyas consideraciones destacamos:

   a) Para dilucidar en cada caso si hay laguna y, por tanto, necesidad de integrarla, lo correcto es adoptar la perspectiva del aplicador de la norma y determinar si (respetando las bases) el supuesto planteado requiere de una regla que la Ley contemplada debiera haber previsto. La comparación con la Ley estatal equivalente, si es que la hay (en ocasiones es posible, todavía, que sea preconstitucional) podrá ser útil para extraer una conclusión, pero en ningún caso es ineludible.
      Si al final se viera que, efectivamente, hay laguna, esto será por causas intrínsecas al ordenamiento autonómico, y no a la falta de correspondencia del contenido de una Ley autonómica con el de la Ley estatal. Su integración debería procurarse en el seno del ordenamiento o Derecho propio de la Comunidad Autónoma, y si eso no da resultado satisfactorio, el aplicador deberá acudir al Derecho estatal, dentro del cual puede hallar la homóloga a la autonómica.
   b) Los ordenamientos estatal y autonómico son distintos, aunque integrados en el global del Estado, del que forman parte. La separación entre ambos conforme al principio de competencia supone que la búsqueda de la norma aplicable haya de realizarse en cada uno de ellos, ésta es una exigencia que deriva directamente del derecho a la autonomía, reconocido y garantizado en el artículo 2 CE, cuyo ejercicio se disciplina en su título VIII.[32] El rotundo pronunciamiento del Tribunal Constitucional (STC 61/1997) dio la razón a quienes venían defendiendo a contracorriente que los títulos competenciales atribuidos al Estado y a las Comunidades Autónomas

---

31. Lucas Murillo, Enrique, "La inactividad del legislador autonómico", *Estudios de Deusto*, 2003, 51, p. 259 a 282.

32. Lucas Murillo, Enrique, citado, afirma:

"Sin embargo, la interpretación dominante en la doctrina no admitía ese razonamiento. Se afirmaba que mientras el ordenamiento estatal es completo y puede regular válidamente cualquier materia, los autonómicos no tienen esa cualidad, son ordenamientos parciales que sólo cubren las materias que de acuerdo con las reglas de reparto competencial han asumido estatutariamente."

El apoyo fundamental de esa tesis es la teoría de los "círculos de interés" (círculo material de interés general, círculo de encuadramiento y círculo de suplencia), elaborada por García de Enterría y Fernández Rodríguez a partir de su concepción de la articulación de los ordenamientos estatal y autonómico en el supraordenamiento constitucional, que se inspira en la interpretación dominante en Alemania.

Tras la STC 61/1997, todo esto está mucho más claro, y ya no es sostenible la tesis de los tres círculos de interés, o por lo menos del tercero de ellos ("círculo de suplencia") en los términos que se venía manteniendo, pues ha sufrido un revés definitivo, al menos como fundamento de la validez de las regulaciones estatales que carezcan de título competencial habilitante.

Serie Claves del Gobierno Local, 12
ISBN: 978-84-614-0970-9
Fundación Democracia y Gobierno Local

delimitan el ámbito de validez material de sus normaciones y que, sin título específico, éstas, si llegan a producirse, nacen viciadas de inconstitucionalidad radical y son nulas.

c) El corolario en lo que ahora nos interesa es que, de haber lagunas, se deban colmar desde el propio ordenamiento en el que se produzcan y, sólo cuando ello no sea posible, tendrá que acudirse, en el caso de las Comunidades Autónomas, al Derecho del Estado que éste cree en el ámbito material y espacial para el que sea competente.

d) La pluralidad de ordenamientos (el estatal y los autonómicos) existente se integra en un mismo sistema normativo, pero están separados por virtud del principio de competencia que garantiza jurídicamente la adopción de orientaciones políticas potencialmente distintas en el ejercicio de las respectivas competencias legislativas. Como consecuencia de la separación competencial, el legislador autonómico encuentra ante sí una pluralidad de opciones constitucionalmente legítimas a la hora de formular las leyes en el ámbito de sus competencias. Entre las decisiones que están a su alcance hay que entender, obviamente, incluida la de no regular determinadas facetas de la realidad.[33]

De todo lo anterior, entendemos que se concluye que el artículo 24.4 de la LRJPAC no es de aplicación supletoria (no existe laguna legal y el legislador autonómico puede lícitamente no regular esta faceta del registro no electrónico), y contrariamente el supuesto de hecho de los artículos 34 (criterios para la gestión electrónica) y 39 (actuación administrativa automatizada), sí que configura una laguna legal que, de no

33. El indicado autor señala en este sentido:

"Por eso, no se puede admitir la validez de la premisa en la que descansa la hipótesis de la supletoriedad de normas. Es decir, que el ordenamiento de cada Comunidad Autónoma sea una especie de espejo en el que se reflejen, o lo que es peor, en el que deban reflejarse necesariamente, las leyes que forman parte del ordenamiento estatal y, además, con un contenido parejo. De tal suerte que allí donde la norma legal autonómica no atienda todos los aspectos previstos en la correspondiente estatal exista una laguna que esta última deba colmar.

"Dejando a un lado los problemas de encaje de determinaciones legales que pueden estar basadas en planteamientos muy divergentes es evidente que la supletoriedad de normas así concebida no sólo es contraria al derecho a la autonomía de las nacionalidades y regiones consagrado en el artículo 2 CE y a las reglas de distribución competencial contenidas en la Constitución y aplicadas en los estatutos de autonomía, sino a la misma lógica.

"Por más que sea notorio el mimetismo que inspira a muchas leyes autonómicas, por muy extensivo que haya sido el uso de las bases, por muy uniformizadora, en fin, que sea la política legislativa que en el Estado y en las Comunidades Autónomas hayan impuesto los partidos políticos de ámbito estatal a través de las mayorías parlamentarias correspondientes (en las Cortes y en los Parlamentos autonómicos), no es permisible la presunción simplista de la correlación exacta entre las regulaciones legales de uno y otras, ni siquiera en lo que esté sujeto a las bases."

Serie Claves del Gobierno Local, 12
ISBN: 978-84-614-0970-9
Fundación Democracia y Gobierno Local

poder ser integrada y resuelta en el seno de los propios ordenamientos autonómicos, conllevaría la aplicación supletoria de los preceptos indicados de la LAE.

4.2. Los derechos reconocidos en la LRJPAC y en la LAE, y su relación con los registros electrónicos

Del análisis de los derechos reconocidos en la LAE, se advierte su diferente carácter, pues en ocasiones se trata de una reformulación de un derecho ya reconocido (en la LRJPAC), y en otras construye nuevos derechos originados por las peculiaridades de la relación electrónica.

El punto de partida, lo constituye el artículo 4 de la LAE, que establece que la utilización de las tecnologías de la información tendrá las limitaciones establecidas por la Constitución y el resto del ordenamiento jurídico, respetando el pleno ejercicio por los ciudadanos de los derechos que tienen reconocidos, y ajustándose, entre otros al principio de legalidad, en cuanto al mantenimiento de la integridad de las garantías jurídicas de los ciudadanos ante las Administraciones Públicas establecidas en la LRJPAC.

La materialización de este principio está muy bien expresada en el artículo 3.1 de la Ley Foral 11/2007 de 4 de abril, para la implantación de la Administración electrónica en la Administración de la Comunidad Foral de Navarra, cuando establece que:

"El empleo del procedimiento administrativo electrónico no supondrá modificación alguna de la naturaleza y efectos de los actos administrativos integradores del procedimiento administrativo común, ni conllevará eliminación, reducción o condicionamiento indebido de los derechos reconocidos o atribuidos a los ciudadanos o de los deberes que la legislación reguladora del procedimiento administrativo común establece para la Administración."

El apartado 1 del artículo 6 de la LAE reconoce a los ciudadanos el derecho a relacionarse con las Administraciones Públicas utilizando medios electrónicos para el ejercicio de los derechos previstos en el artículo 35 de la LRJPAC, así como para obtener informaciones, realizar consultas y alegaciones, formular solicitudes, manifestar consentimiento, entablar pretensiones, efectuar pagos, realizar transacciones, y oponerse a las resoluciones y actos administrativos.

Esta configuración general se concreta en el apartado 2 del artículo 6 (que relaciona los derechos que los ciudadanos tienen en relación con la utilización de los

Serie Claves del Gobierno Local, 12
ISBN: 978-84-614-0970-9
Fundación Democracia y Gobierno Local

medios electrónicos en la actividad administrativa, en los términos previstos en la presente Ley), y en el apartado 3 de ese mismo artículo (derecho a obtener determinada información en los procedimientos relativos al establecimiento de actividades de servicios). El sistema o estatuto de los derechos de los ciudadanos que se relacionan electrónicamente, se cierra en los concretos preceptos de la Ley que desarrollan estos derechos (por ejemplo, el artículo 27 de la LAE).

De este estatuto interesa destacar, respecto del registro electrónico, los derechos siguientes:

4.2.1. El carácter voluntario de la relación electrónica y las posibilidades de variar de medio de relación: el mantenimiento del consentimiento como criterio general para la relación electrónica y la obligación o no de utilizar modelos o sistemas electrónicos normalizados en la relación electrónica. Su incidencia en los registros electrónicos

El carácter voluntario de la relación electrónica está previsto de manera indubitada en la LAE, salvo para las personas jurídicas o colectivos de personas físicas que, por razón de su capacidad económica o técnica, dedicación profesional u otros motivos acreditados, tengan garantizados el acceso y disponibilidad de los medios tecnológicos precisos, y las Administraciones Públicas reglamentariamente establezcan la obligatoriedad de comunicarse con ellas utilizando sólo medios electrónicos (artículo 27.6 de la LAE). Acredita la anterior afirmación que la LAE: a) exige en general el consentimiento expreso para la comunicación electrónica (artículo 27.2.º); b) reconoce, como hemos señalado, la posible revocación del consentimiento inicial (27.1.º); c) establece la posibilidad de imponer reglamentariamente la relación electrónica (en los términos del artículo 27.6), y d) exige el consentimiento para la práctica de la notificación electrónica (artículo 28.1.º), y precisa de manera expresa que la voluntariedad constituye el criterio para la iniciación de un procedimiento administrativo, a solicitud de interesado, por medios electrónicos (artículo 35).

Ese derecho de alternar la vía electrónica y no electrónica tiene una gran incidencia en la tramitación electrónica de los procedimientos, y desde la perspectiva que ahora nos interesa, también en el funcionamiento de un registro electrónico y de sus funciones (la práctica de asientos de documentos, para poder ser referenciados, en relación a un expediente numerado, con el número de entrada de la solicitud inicial, precisa la integración del registro general presencial y el electrónico, y aconseja una numeración única para los escritos que se reciben y que se expiden en ambos registros).

Serie Claves del Gobierno Local, 12
ISBN: 978-84-614-0970-9
Fundación Democracia y Gobierno Local

El carácter voluntario de la relación electrónica debe ser examinado de manera conjunta con la obligatoriedad, o no, de utilizar modelos o sistemas electrónicos normalizados en la relación electrónica. En relación a este extremo, debe examinarse primero la regulación de la LAE, y seguidamente la de la LRJPAC, respecto de los preceptos aplicables a la relación electrónica. En especial, hay que dar respuesta a si es obligatorio o potestativo utilizar un modelo normalizado, y a la aplicabilidad a las relaciones electrónicas del artículo 70, "solicitudes de iniciación", apartado cuatro de la LRJPAC, que establece: "Las Administraciones Públicas deberán establecer modelos y sistemas normalizados de solicitudes cuando se trate de procedimientos que impliquen la resolución numerosa de una serie de procedimientos. Los modelos mencionados estarán a disposición de los ciudadanos en las dependencias administrativas. Los solicitantes podrán acompañar los elementos que estimen convenientes para precisar o completar los datos del modelo, los cuales deberán ser admitidos y tenidos en cuenta por el órgano al que se dirijan". De hecho, la LAE, en el artículo 25.4, establece, con un ámbito más amplio que el relativo a la solicitud de iniciación, un derecho del mismo tenor: "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. Los registros electrónicos generarán recibos acreditativos de la entrega de estos documentos que garanticen la integridad y el no repudio de los documentos aportados."

A) Es obligatorio o potestativo utilizar un modelo normalizado en las relaciones electrónicas con las AAPP.

El artículo 35 de la LAE obliga a la Administración a la puesta a disposición de los interesados de los correspondientes modelos o sistemas electrónicos de solicitud en la sede electrónica, y, sin embargo, no se impone al ciudadano, expresamente, su uso. De la regulación del registro electrónico en el artículo 24 de la LAE tampoco se desprende la obligatoriedad del uso de los modelos normalizados electrónicos, dado que si bien habrá registros que sólo admitirán estos documentos, el indicado precepto exige que exista en cada Administración un sistema de registros electrónicos que admita cualquier tipo de documento electrónico (por supuesto, deben ser documentos que cumplan los estándares de formato y requisitos de seguridad que se determinen en los Esquemas Nacionales de Interoperabilidad y de Seguridad).

La obligatoriedad del uso de los modelos normalizados no se establece tampoco en el artículo 38 de la LRJPAC, y en el primer párrafo del apartado 4 del artículo 70 de la LRJPAC se establece que las Administraciones Públicas deberán establecer modelos y sistemas normalizados de solicitudes cuando se trate de procedimientos que impliquen la resolución numerosa de una serie de procedimientos, y que los modelos

Serie Claves del Gobierno Local, 12 Fundación Democracia y Gobierno Local
ISBN: 978-84-614-0970-9

mencionados estarán a disposición de los ciudadanos en las dependencias administrativas. Tampoco se impone su uso.

Así las cosas, en opinión de Cotino,[34] una inadmisión por no utilizar los modelos o sistemas preestablecidos sería contraria al derecho de acceso del artículo 6.1.º, lo cual puede contar también con el apoyo del artículo 24 de la LAE. Esta solución, afirma, puede ser totalmente insatisfactoria para la Administración, generando no pocas disfunciones y lastrando el uso de las TIC, pero entiende, sin embargo, que sería precisa una voluntad específica normativa para adoptar otra alternativa.

A pesar de ello, nada impide que las AAPP, mediante disposiciones generales específicas y pertinentes (la disposición de creación del registro electrónico, bases generales de procesos selectivos de personal o de procedimientos de concurrencia competitiva u ordenanzas municipales), en el marco legal establecido en la LAE y en la LRJPAC, exijan la utilización de modelos normalizados. No existe reserva de ley en este punto, y el límite a la regulación reglamentaria lo constituye el segundo párrafo

34. Cotino Hueso, Lorenzo, "Derechos del ciudadano", en la obra colectiva *La Ley de Administración electrónica. Comentario sistemático a la Ley 11/2007, de 22 de junio, de acceso electrónico de los ciudadanos a los Servicios Públicos*, Gamero Casado, Eduardo y Valero Torrijos, Julián (coordinadores), Aranzadi, Cizur Menor, 2008, p. 155 y 156.

Este autor afirma:

"Se puede cuestionar la obligatoriedad de utilizar modelos o sistemas electrónicos normalizados en la interactuación electrónica. Esta exigencia no se da para la relación no electrónica en general en el artículo 38 LRJPAC. El artículo 35 LAE sí que obliga a la Administración a la puesta a disposición de los interesados de los correspondientes modelos o sistemas electrónicos de solicitud en la sede electrónica. Sin embargo, no se impone al ciudadano expresamente su uso. Los motivos para la no utilización de los modelos y sistemas pueden ser desde los más espurios hasta la mera incapacidad del ciudadano de emplear el sistema electrónico o el modelo ofrecido o considerar necesario el uso de otros formatos para llevar a cabo adecuadamente la solicitud. VALERO señala con razón que la opción por la iniciación electrónica del procedimiento conlleva la carga de utilizar los instrumentos exigidos en base a razones técnicas. Diversas razones justificarían esta exigencia, más allá de la conveniencia del uso de los modelos y sistemas prefigurados: la interconexión de las bases de datos, la agilización del tratamiento de la información necesaria para la impulsión del procedimiento, una importante reducción de los plazos necesarios, la posibilidad del mismo derecho a no aportar documentos en poder de las Administraciones, etc. Sin embargo, pese a existir tan buenas razones, no ha sido regulada expresamente la obligatoriedad del uso de tales formularios, modelos o sistemas, si no más bien lo contrario. El artículo 24. 2.º b) LAE dispone que todo registro electrónico admitirá 'Cualquier solicitud, escrito o comunicación' y –art. 24. 3.º– 'existirá al menos un sistema de registros que admita todo tipo de solicitudes, escritos y comunicaciones dirigidos a dicha Administración Pública'. Así las cosas, una inadmisión por no utilizar los modelos o sistemas preestablecidos sería contraria al general derecho de acceso del artículo 6. 1.º, lo cual puede contar también con el apoyo del artículo 24 LAE. Esta solución puede ser totalmente insatisfactoria para la Administración, generando no pocas disfunciones y lastrando el uso de las TICs, sin embargo, entiendo que sería precisa una voluntad específica normativa para adoptar otra alternativa."

Serie Claves del Gobierno Local, 12
ISBN: 978-84-614-0970-9
Fundación Democracia y Gobierno Local

del artículo 70.4, que obliga a admitir, además de los modelos normalizados, cualquier otro documento complementario que estime conveniente el ciudadano. No cabe entender que el artículo 35 de la LAE derogue de forma completa el artículo 70 de la LRJPAC, sino simplemente que el artículo 35 de la LAE es de aplicación prevalente por su carácter de Ley especial, respecto a la LRJPAC. A su vez, el artículo 70.4 de la LRJPAC es de aplicación por imperativo del artículo 4 b) de la LAE, que establece el principio de igualdad en las relaciones electrónicas (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).

B) La aplicabilidad a las relaciones electrónicas del artículo 70.4 de la LRJPAC.

El artículo 24, apartados 2 y 3, de la LAE, que es el que resuelve la cuestión, debe ser examinado desde la perspectiva de la DF 8.ª (la presente Ley entrará en vigor el día siguiente al de su publicación en el "Boletín Oficial del Estado") y la DF 3.ª (desde la fecha de entrada en vigor de la presente Ley, los derechos reconocidos en el artículo 6 podrán ser ejercidos en relación con los procedimientos y actuaciones adaptados a lo dispuesto en la misma, sin perjuicio que los derechos reconocidos en el indicado artículo podrán ser ejercidos en relación con la totalidad de los procedimientos y actuaciones competencia de la AGE y los organismos públicos vinculados o dependientes de ésta, a partir del 31 de diciembre de 2009, y para el resto de AAPP, a partir de esa fecha, siempre que lo permitan sus disponibilidades presupuestarias).

Del artículo 24.2 de la LAE se desprende que habrá registros electrónicos en los que sólo se admitirán los documentos electrónicos normalizados correspondientes a los servicios, procedimientos y trámites que se especifiquen conforme a lo dispuesto en la norma de creación del registro, cumplimentados de acuerdo con formatos preestablecidos. La existencia únicamente de este tipo de registros electrónicos no incumple las DF octava y tercera de la LAE hasta el 31 de diciembre de 2009, y los ciudadanos que quieran completar su solicitud, al amparo del artículo 70.4 de la LRJPAC, deberán hacerlo mediante documento escrito presentado en un registro que admita documentos en formato papel. A partir del 31 de diciembre de 2009, salvo para aquellas AAPP que no pertenezcan a la AGE, y que justifiquen la falta de disponibilidades presupuestarias para implementar los registros electrónicos regulados en el artículo 24.2 y 3 de la LAE, si entendemos aplicable a los procedimientos electrónicos el artículo 70.4 de la LRJPAC, los ciudadanos que quie-

Serie Claves del Gobierno Local, 12 Fundación Democracia y Gobierno Local
ISBN: 978-84-614-0970-9

ran completar su solicitud al amparo del indicado artículo deberán hacerlo mediante documento escrito en los términos explicados (dada la voluntariedad de la relación electrónica) o mediante documento electrónico presentado en el sistema de registro electrónico previsto en el artículo 24.3 de la LAE (en cada Administración Pública existirá, al menos, un sistema de registros electrónicos suficiente para recibir todo tipo de solicitudes, escritos y comunicaciones dirigidos a dicha Administración Pública).[35]

El carácter voluntario de la relación electrónica y el régimen jurídico de la obligatoriedad de utilizar modelos o sistemas electrónicos normalizados en la relación electrónica, tienen una importancia intrínseca en la configuración de un registro administrativo electrónico y en la definición de sus funciones, pero adquirirán mucha mayor relevancia una vez, de acuerdo y en los términos de la disposición final tercera de la LAE, los derechos reconocidos en el artículo 6 de la LAE puedan ser ejercidos en relación con la totalidad de los procedimientos y actuaciones de competencia de las distintas AAPP.

Una vez que los derechos reconocidos en el artículo 6 de la LAE puedan ser ejercidos en relación con la totalidad de los procedimientos y actuaciones de los ciudadanos con las AAPP, tanto por el derecho de completar los modelos formalizados, como por el carácter voluntario de la relación electrónica, entendemos que será preciso un rediseño de los actuales registros electrónicos (sólo auxiliares y sólo especializados en concretos procedimientos formalizados), y tener presente y ser conscientes de la complejidad de dar cumplimento al artículo 24 de la LAE (apartados 1, 2 y 3). De hecho, una vez los ciudadanos puedan ejercer de manera plena el derecho a relacionarse electrónicamente con las AAPP, y en el ámbito municipal, la configuración de los registros que da una respuesta más adecuada a las posibilidades que el ciudadano alterne la relación electrónica y la realizada en forma de papel y que comple-

35. Rego Blanco, Dolores, considera que en todos los casos y todos los registros electrónicos deben admitir los documentos que se acompañen a la solicitud, escrito o comunicación, si cumplen los requisitos técnicos. Señala que:

"Cualquiera que sea el tipo de admisión (tasado o libre), ha de tenerse en cuenta que el art. 25.4 LAE reconoce la posibilidad de que la solicitud, escrito o comunicación que se dirija a un registro electrónico vaya acompañado de otros documentos. Para ello exige que los documentos que se adjunten cumplan los estándares de formato y requisitos de seguridad que se determinen en los Esquemas Nacionales de Interoperabilidad y de Seguridad. En consecuencia, y teniendo en cuenta el carácter básico de la norma, si los documentos anexos a la solicitud observan tales requisitos técnicos, ningún registro electrónico podrá válidamente rechazar su admisión, siempre, claro está, que esté habilitado para recibir el escrito principal. Es más, está obligado incluso a emitir un recibo acreditando su entrega. Por el contrario, si no cumplen con los mencionados estándares habrá que entregar los documentos complementarios en un registro tradicional". Rego Blanco, Dolores, "Registros, comunicaciones y notificaciones electrónicas", citada, p. 379.

Serie Claves del Gobierno Local, 12
ISBN: 978-84-614-0970-9
Fundación Democracia y Gobierno Local

mente los modelos normalizados, es un registro de numeración única que integre el registro general y los auxiliares en base de papel y el electrónico.[36]

Se advierte que determinadas funciones que proponíamos imputar al registro, son difícilmente materializables, salvo que en la petición del ciudadano se incluya la aceptación de la relación electrónica o que se trate de ciudadanos obligados a ella. En tal sentido, ya habíamos dicho que: a) el registro electrónico, además de emitir recibos electrónicos, en el marco de la actuación administrativa automatizada y de procedimientos formalizados, puede comprobar la falta de documentación –que en el proceso de presentación electrónica ha podido exigir–, y puede requerir en ese mismo recibo que se complete la documentación que falta, otorgando para ello el plazo de 10 días previsto en el artículo 71 de la LRJPAC; b) el registro con el recibo de la comunicación electrónica, comunique el plazo máximo de resolución y el sentido estimatorio o desestimatorio de la no resolución en plazo (artículo 42.2, segundo párrafo de la LRJPAC), o c) el registro gestione las notificaciones electrónicas.

4.2.2. El derecho a la copia sellada y a acuses de recibo acreditativos de la relación electrónica realizada

El artículo 35 c) de la LRJPAC reconoce el derecho "a obtener copia sellada de los documentos que presenten, aportándola junto con los originales, así como a la devolución de éstos, salvo cuando los originales deban obrar en el procedimiento", y la misma Ley también prevé la posibilidad de aportar una copia del documento que se presenta para su cotejo y devolución del original.

---

36. En la nota 13 ya transcribimos el artículo 4 de la Ordenanza reguladora de la organización y el funcionamiento del registro de la Diputación Provincial de Zamora y del registro electrónico, que establece una numeración única para el registro general y los auxiliares de los asientos en función del orden temporal de recepción o salida.

En la misma línea, el artículo 4 de la Ordenanza provincial de ejecución electrónica de procedimientos administrativos y regulación del registro telemático de la Diputación de Granada, aprobada en sesión plenaria de 27 de marzo de 2007 (BOP 23.05.07), establece:

"Definición como registro auxiliar y numeración única.

"Se instituye el registro telemático como auxiliar del registro general con las siguientes características: a) se accederá al registro telemático mediante la página web de la Diputación Provincial de Granada, como se regula en el artículo siguiente. b) la instalación en soporte informático del registro garantizará la plena interconexión e integración del general y el auxiliar telemático, estableciendo una única numeración correlativa de los asientos en función del orden temporal de recepción o salida."

La Ordenanza del registro electrónico de Bujalance (aprobada por el Pleno, en sesión celebrada el día 29 de enero de 2008, publicada en el BOP 35 de 22.2.2008), en el artículo 2 establece la interconexión e integración de los registros: "de conformidad con lo dispuesto en la legislación vigente, la instalación en soporte informático de la Oficina del Registro Electrónico garantizará la plena interconexión e integración de ésta con el Registro General del Ayuntamiento."

Serie Claves del Gobierno Local, 12
ISBN: 978-84-614-0970-9
Fundación Democracia y Gobierno Local

Este derecho se proyecta, en la relación electrónica, en la generación de acuses de recibo y acreditación de la conformidad de la actuación electrónica realizada, especialmente en forma de copias autenticadas del escrito, solicitud o comunicación realizada (artículos 25.3 y 4 y 35.2 de la LAE). El artículo 25.3 de la LAE impone la emisión de un recibo que será una copia autenticada misma del escrito, solicitud o comunicación de que se trate, incluyendo fecha, hora y número de entrada de registro. El artículo 25.4 de la LAE impone expedir recibos acreditativos de la entrega de los documentos que acompañen la solicitud, garantizando la integridad y el no repudio de los documentos aportados. Esta garantía se extiende al supuesto de la aportación al expediente de copias digitalizadas firmadas electrónicamente por el ciudadano (artículo 35.2 de la LAE). Todo ello conlleva que la LAE atribuya al registro electrónico las funciones precisas para que quede acreditada la relación electrónica realizada.

4.2.3. El ejercicio electrónico del derecho a formular alegaciones y derecho a aportar documentos adicionales (a tener presente en la gestión de los registros electrónicos)

El artículo 35 e) de la LRJPAC reconoce el derecho "a formular alegaciones y a aportar documentos en cualquier fase del procedimiento anterior al trámite de audiencia, que deberán ser tenidos en cuenta por el órgano competente al redactar la propuesta de resolución". El artículo 6.1 de la LAE, por reenvío al artículo 35 de la LRJPAC, reconoce la posibilidad de ejercer electrónicamente este derecho, y establece –ya directamente– el derecho a "realizar alegaciones" electrónicamente. Más allá de la posibilidad de formular alegaciones, cabe subrayar que el derecho de relacionarse electrónicamente alcanza el derecho a aportar documentos adicionales.[37]

37. La Ley Foral 11/2007 contiene una disposición específica sobre la presentación de documentos. "Artículo 6. Presentación de documentos electrónicos. 1. En relación con las solicitudes, escritos, consultas o comunicaciones que se le presenten electrónicamente, el Registro General Electrónico (...) Enviará al correo electrónico o al dispositivo de firma electrónica utilizado por el presentador del documento electrónico un mensaje electrónico justificativo de que el documento ha sido técnicamente admitido y administrativamente registrado, siempre que la presentación se haya realizado respetando las prescripciones técnicas requeridas y el documento esté disponible para su uso por la Administración en un dispositivo de recepción o en un sistema de datos en el que se pueda gestionar el documento. Esta confirmación del recibo del documento podrá enviarse en forma de respuesta automática del sistema o en cualquier otra forma. Si la recepción no se produce o no se produce la confirmación del recibo, el usuario deberá ser advertido de tales hechos, entendiéndose en tal caso que no se ha producido la recepción. 2. La confirmación del recibo de un documento, emitida por el Registro General Electrónico al correo electrónico o dispositivo de firma electrónica del interesado conforme a la letra d) anterior, deberá poder ser impresa en papel o archivada informativamente, y tendrá para éste la condición de recibo acreditativo de la fecha y la hora de presentación de la documentación ante la Administración, a efectos de lo dispuesto en la legislación reguladora del procedimiento administrativo común.

Serie Claves del Gobierno Local, 12
ISBN: 978-84-614-0970-9
Fundación Democracia y Gobierno Local

La garantía de la aportación de documentos ha tenido su proyección electrónica en el artículo 25.4.º de la LAE, si bien bajo condiciones específicas respecto de estándares de formato y requisitos de seguridad. El derecho de aportación de documentos obliga a que las aplicaciones informáticas de los registros lo permitan. Esta garantía debe entenderse como una proyección más del derecho a la relación electrónica general del artículo 6 de la LAE, por la remisión de su apartado 1.º al ejercicio de este derecho del artículo 35 e) de la LRJPAC.

Este derecho tiene también su extensión en el artículo 35.2 de la LAE,[38] por cuanto autoriza a los interesados a aportar al expediente copias digitalizadas de los documentos administrativos firmadas electrónicamente por ellos mismos. En su virtud, y en general, no se puede obligar al ciudadano a que presente el original de su documento en papel, salvo que la Administración no pueda llevar a cabo el cotejo del documento aportado en los archivos de la Administración Pública que expidiera el original de ese documento aportado, posibilidad que el propio legislador ha configurado como "excepcional". En algunas ordenanzas, se sustituye la obligación de aportar documentos por declaraciones responsables de las personas interesadas de que cumplen los requisitos exigidos en el procedimiento, con lo que se faculta a la Administración para que proceda a su comprobación (si son datos que obran en su poder o en el de entes con los que el Ayuntamiento haya firmado convenio).[39]

Dicho recibo deberá presentarse en soporte papel en aquellos procedimientos administrativos convencionales o judiciales en que así resulte necesario."

38. Artículo 35.2. de la LAE: "Los interesados podrán aportar al expediente copias digitalizadas de los documentos, cuya fidelidad con el original garantizarán mediante la utilización de firma electrónica avanzada. La Administración Pública podrá solicitar del correspondiente archivo el cotejo del contenido de las copias aportadas. Ante la imposibilidad de este cotejo y con carácter excepcional, podrá requerir al particular la exhibición del documento o de la información original. La aportación de tales copias implica la autorización a la Administración para que acceda y trate la información personal contenida en tales documentos."

39. El texto vigente de la Ordenanza reguladora de la Administración electrónica del Ayuntamiento de Barcelona (acuerdo del Consejo Plenario de 30-01-2009), establece la posibilidad de sustituir la aportación de documentos por declaraciones responsables. El artículo 26 de la Ordenanza establece que: "1. No deberá aportarse documentos que estén en poder de la Administración municipal o de otras Administraciones Públicas con las cuales el Ayuntamiento de Barcelona haya firmado un convenio de colaboración. El ejercicio de este derecho se hará de acuerdo con la normativa aplicable a cada procedimiento, y con la normativa aplicable a la protección de datos de carácter personal. 2. Las entidades comprendidas en el ámbito de aplicación de esta Ordenanza promoverán la sustitución de la aportación de documentos acreditativos del cumplimiento de requisitos para una declaración responsable de la persona interesada que exprese la concurrencia de los requisitos mencionados y el compromiso de aportar los justificantes, a requerimiento de la Administración. 3. La comprobación de la información contenida en estas declaraciones podrá efectuarse en los registros de la Administración municipal o en los de otras Administraciones o entidades con las cuales el Ayuntamiento de Barcelona tenga firmado un convenio de colaboración."

Accesible en http://w3.bcn.es/V04/Serveis/Ordenances/Controladors/V04CercaOrdenances_Ctl/0,3118,200713899_200726005_2_118918011,00.html?accio=fitxa

Serie Claves del Gobierno Local, 12
ISBN: 978-84-614-0970-9
Fundación Democracia y Gobierno Local

Para facilitar la efectividad de este derecho de aportar copias digitalizadas firmadas electrónicamente, se prevé que los sistemas permitan comprobaciones automáticas de la información aportada (artículo 35.3.º de la LAE).[40]

4.2.4. El derecho a conocer electrónicamente el estado de los procedimientos, electrónicos o no

La letra d) del artículo 6.2.º de la LAE reconoce el derecho "A conocer por medios electrónicos el estado de tramitación de los procedimientos en los que sean interesados, salvo en los supuestos en que la normativa de aplicación establezca restricciones al acceso a la información sobre aquéllos."

En la Ordenanza de Administración electrónica de Barcelona, se reconoce bajo el principio de trazabilidad de los procedimientos y documentos administrativos en el artículo 8 c),[41] y ha sido objeto de reconocimiento en los artículos 4 f) y 31 de la Ley Foral 11/2007.[42]

El derecho reconocido supone la proyección electrónica del derecho del artículo 35 a) de la LRJPAC. Ante su regulación específica en el artículo 6.2.º de la LAE, no cabe acudir a la referencia del artículo 6.1.º de la LAE. Hay que subrayar que se garantiza el conocimiento por medios electrónicos del estado del procedimiento, sea éste un procedimiento electrónico o no. Y en tanto en cuanto este derecho queda condicionado a su regulación en la LAE, hay que indicar que viene regulado específicamente

40. Artículo 35.3 de la LAE: "Con objeto de facilitar y promover su uso, los sistemas normalizados de solicitud podrán incluir comprobaciones automáticas de la información aportada respecto de datos almacenados en sistemas propios o pertenecientes a otras Administraciones e, incluso, ofrecer el formulario cumplimentado, en todo o en parte, con objeto de que el ciudadano verifique la información y, en su caso, la modifique y complete."

41. Artículo 8 c. Principio de trazabilidad de los procedimientos y documentos administrativos.

"La Administración municipal llevará a cabo las acciones necesarias para establecer sistemas y procedimientos adecuados y comprensibles de trazabilidad, que permitan a los ciudadanos y las ciudadanas conocer en todo momento, y a través de medios electrónicos, las informaciones relativas al estado de la tramitación y el historial de los procedimientos y documentos administrativos, sin perjuicio de la aplicación de los medios técnicos necesarios para garantizar la intimidad y la protección de los datos personales de las personas afectadas."

42. Artículo 31. Consulta del estado de la tramitación.

"1. La Administración de la Comunidad Foral de Navarra habilitará una dirección electrónica de acceso restringido donde el interesado pueda consultar el estado de la tramitación del procedimiento que haya iniciado.

"2. La información sobre el estado de tramitación del procedimiento comprenderá la relación de actos de trámite realizados, con indicación, que podrá ser resumida, sobre su contenido, así como la fecha en que fueron emitidos."

Serie Claves del Gobierno Local, 12
ISBN: 978-84-614-0970-9
Fundación Democracia y Gobierno Local

en el artículo 37.1.º de la LAE para procedimientos íntegramente electrónicos, y en el artículo 37.2.º de la LAE para el conocimiento del procedimiento íntegramente en papel o parcialmente electrónico.

El registro podría jugar un papel importante al respecto, aunque esta información las AAPP la facilitan a través de la página web[43] (y en su caso sede electrónica, si ha sido declarada la página web como tal), en la oficina virtual (obsérvese, aunque no sea una Administración Pública de acuerdo con el artículo 2 de la LAE, la oficina virtual de Correos),[44] o en una dirección electrónica.[45]

43. La Comunidad Autónoma de Castilla y León regula el registro electrónico, de manera indirecta, en el Decreto 40/2005, de 19 mayo, que regula la utilización de técnicas de Administración electrónica por la Administración de la Comunidad de Castilla y León. El artículo 3.5 regula el acceso a los registros y archivos en general (no al registro general de entrada de documentos) que puedan crearse por la implantación de técnicas de Administración electrónica, con los requisitos y limitaciones establecidos en el artículo 37 de la LRJPAC, y el artículo 11.3 establece que los interesados podrán obtener información particular sobre la fase o trámite en la que se encuentran los expedientes tramitados por la Administración regional, por medio de códigos u otros sistemas de identificación, con los niveles de seguridad que se definan en cada caso, que les permitirán utilizar un acceso multicanal a dicha información particular a través de la página web de la Junta de Castilla y León.

44. Permite localizar la situación de los envíos.

45. Ver nota 42.

Serie Claves del Gobierno Local, 12
ISBN: 978-84-614-0970-9
Fundación Democracia y Gobierno Local

4.2.5. El derecho a elegir las aplicaciones o sistemas para relacionarse con las Administraciones Públicas

El artículo 6.2 k de la LAE reconoce a los ciudadanos, en los términos previstos en la LAE, el derecho 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."

La configuración de los registros electrónicos, por tanto, podrá ser accesible para las aplicaciones que, sin basarse en estándares abiertos, lo hagan en otros que meramente "sean de uso generalizado por los ciudadanos". El artículo 4. i) y el derecho concreto del artículo 6.2.º k) de la LAE, permiten afirmar que esta configuración de los registros no lesionaría el general derecho de acceso.

5. La necesidad de contextualizar el registro electrónico respecto de las novedades más transformadoras que aporta la nueva legislación de la Administración electrónica en la relación ciudadano-Administración Pública, y en su organización y funcionamiento. En especial, la actuación administrativa automatizada

El artículo 38.2 de la LAE, dictado al amparo del artículo 149.1.18, al regular la terminación de los procedimientos por medios electrónicos, establece que podrán adoptarse y notificarse resoluciones de forma automatizada en aquellos procedimientos en los que así esté previsto.

Sin el carácter de precepto básico, ni el de aplicación plena, el artículo 39 establece los requisitos y condiciones previos para implantar la actuación administrativa automatizada, definida en el anexo de definiciones de la LAE como aquélla producida por un sistema de información adecuadamente programado, sin necesidad de intervención de una persona física en cada caso singular. Incluye, añade la definición, la producción de actos de trámite o resolutorios de procedimientos, así como de meros actos de comunicación.

En estos casos, el Registro podría ser un órgano administrativo diseñado no sólo como la puerta virtual de las solicitudes, requerimientos y cualquier comunicación, y de los documentos que se acompañan a éstos, dirigidos a otros órganos administrativos. Es un órgano electrónico que, según las funciones que tenga atribuidas, puede ayudar al ciudadano e incrementar la eficacia de la actuación administrativa. Se podría considerar que utilizo equívocamente los conceptos de la sede electróni-

Serie Claves del Gobierno Local, 12
ISBN: 978-84-614-0970-9
Fundación Democracia y Gobierno Local

ca[46] y del registro electrónico, porque los servicios de ayuda al ciudadano en los procedimientos automatizados aparentemente deberían establecerse en la sede electrónica.

Creo que no necesariamente la sede electrónica, como oficina administrativa virtual, es accesible desde una dirección electrónica, a través de la cual y mediante la utilización de una red de telecomunicaciones se puede consultar la información y utilizar los servicios que se ofrecen: Es la "casa consistorial o sede administrativa virtual". Puede darse el caso de que la sede electrónica sea accesible a través de múltiples direcciones o, incluso, que esté integrada por varias páginas web que, en apariencia, tengan cierta autonomía en cuanto a su administración y/o mantenimiento. La dirección es la puerta de acceso a un servidor concreto –y, para ser más precisos, a una parte del mismo– donde se encuentran alojadas las páginas web cuya consulta a través de una red de telecomunicaciones permite obtener información o utilizar los servicios administrativos ofrecidos por esta vía.[47]

Pero la ayuda al ciudadano, al igual que en la sede física, la pueden realizar personas y unidades administrativas y órganos con capacidad de complementar la información y el asesoramiento a los ciudadanos. Por ello, me parece adecuado que se imputen al órgano administrativo registro electrónico todas las operaciones previas a la solicitud, comunicación electrónica o documento o copia electrónica que finalmente se presentaran ante ese órgano, en los procedimientos que constituyen una actuación administrativa automatizada de respuesta inmediata o cuasi inmediata.

---

46. La sede electrónica.

1. La sede electrónica es aquella dirección electrónica disponible para los ciudadanos a través de redes de telecomunicaciones cuya titularidad, gestión y administración corresponde a una Administración Pública, órgano o entidad administrativa en el ejercicio de sus competencias.

2. El establecimiento de una sede electrónica conlleva la responsabilidad del titular respecto de la integridad, veracidad y actualización de la información y los servicios a los que pueda accederse a través de la misma.

3. Cada Administración Pública determinará las condiciones e instrumentos de creación de las sedes electrónicas, con sujeción a los principios de publicidad oficial, responsabilidad, calidad, seguridad, disponibilidad, accesibilidad, neutralidad e interoperabilidad. En todo caso deberá garantizarse la identificación del titular de la sede, así como los medios disponibles para la formulación de sugerencias y quejas.

4. Las sedes electrónicas dispondrán de sistemas que permitan el establecimiento de comunicaciones seguras siempre que sean necesarias.

5. 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, en su caso, aquellos otros que sean de uso generalizado por los ciudadanos.

47. Valero Torrijos, Julián, "Acceso a los servicios y difusión de la información por medios electrónicos", en la obra colectiva *La Ley de Administración electrónica. Comentario sistemático a la Ley 11/2007, de 22 de junio, de acceso electrónico de los ciudadanos a los Servicios Públicos*, Gamero Casado, Eduardo y Valero Torrijos, Julián (coordinadores), Aranzadi, Cizur Menor, 2008, p. 237.

Serie Claves del Gobierno Local, 12 Fundación Democracia y Gobierno Local
ISBN: 978-84-614-0970-9

Operaciones que podemos ejemplarizar en la previsión del artículo 35.3 de la LAE, cuando establece que, con objeto de facilitar y promover su uso, los sistemas normalizados de solicitud podrán incluir comprobaciones automáticas de la información aportada respecto de datos almacenados en sistemas propios o pertenecientes a otras Administraciones e, incluso, ofrecer el formulario cumplimentado, en todo o en parte, con objeto de que el ciudadano verifique la información y, en su caso, la modifique y complete.

El ciudadano, en los procedimientos que constituyen una actuación administrativa automatizada, entabla un diálogo con el programa informático, en el proceso de cumplimentación de formularios formalizados, a los que deben acompañarse concretos documentos obrantes en archivos públicos o no, o documentos que él debe cumplimentar y que le aparecen en la pantalla (por ejemplo una declaración de ingresos para quien no está obligado a declarar por IRPF, o una declaración de no estar incurso en incompatibilidades).

El ciudadano entabla, de hecho, una relación que le conduce a una actuación administrativa automatizada, producida por un sistema de información adecuadamente programado, sin necesidad de intervención de una persona física. De acuerdo con la LAE, los actos de trámite o resolutorios que se producen en el seno de la misma, deben imputarse a un órgano que debe ser considerado responsable (el artículo 39 de la LAE señala a efectos de impugnación, pero no es sólo a estos efectos, también a los de queja o petición de responsabilidad disciplinaria).

Puede suceder que el programa, finalmente, no nos permita formular la comunicación electrónica –por ejemplo, por falta de documentos–, o que, una vez presentada, nos rechace determinados documentos o nos entregue el recibo y nos comunique el acto trámite de que disponemos de 10 días para aportar documentos en el registro electrónico o en un registro físico.

Si entendemos las actuaciones electrónicas automatizadas como aquéllas realizadas por máquinas, de las que son responsables personas físicas que están al frente de los órganos administrativos no virtuales competentes, según los casos, para la definición de las especificaciones, programación, mantenimiento, supervisión y control de calidad y, en su caso, auditoría del sistema de información y de su código fuente, imputar al registro electrónico todas las actuaciones de iniciación de un expediente electrónico que constituye una actuación administrativa automatizada, puede simplificar en ocasiones imputar responsabilidades, en positivo o en negativo, en autoridades y órganos administrativos físicos. Es más, si todos estos procedimientos se configuran en un registro electrónico especializado, se puede dotar al programa de explicaciones orales o visuales, que ayuden y faciliten la actuación al ciudadano.

Serie Claves del Gobierno Local, 12
ISBN: 978-84-614-0970-9
Fundación Democracia y Gobierno Local

6. La obligación de crear registro(s) electrónico(s) en las AAPP que integran el ámbito subjetivo de aplicación de la LAE

La LAE impone la creación de registros electrónicos para todas las Administraciones (artículo 24 de la LAE, un precepto dictado al amparo del artículo 149.1.8 CE).

Es importante destacar que establece que ha de existir al menos un sistema de registros en cada Administración, que admita todo tipo de solicitud, escrito o comunicación (artículo 24.3.º de la LAE).

Desde la perspectiva de la relación entre las Diputaciones y los Entes Locales de la provincia, se podría formular la posibilidad de establecer un registro telemático al servicio de los municipios de la provincia. Esta posibilidad se fundamentaría en la regulación de los registros establecida en la LAE, que permite que, mediante convenio, el registro de la Diputación actúe como registro de los municipios, y en la DF 4 de la LAE.[48]

Además, para atender las deficiencias estructurales de alguna de nuestras Administraciones (locales), y para facilitar la efectividad del derecho a la relación electrónica, podría ser útil crear registros comunes para diversas Administraciones Públicas (o todas). Todo ello sin perjuicio de la aspiración de disponer de la ventanilla única.

La creación del registro electrónico es imprescindible para garantizar el derecho a relacionarse electrónicamente con las AAPP, y por ello, la plena operatividad de los derechos reconocidos en el artículo 6 de la LAE exige su creación en los términos previstos en los apartados 2 y 3 del artículo 24 de la LAE (registros para procedimientos concretos mediante modelos electrónicos normalizados y un sistema de registro que permita presentar cualquier tipo de documento o comunicación).

48. DF 4: "En el ámbito de las entidades que integran la Administración local, 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 siempre que lo permitan sus disponibilidades presupuestarias. A estos efectos las Diputaciones Provinciales, o en su caso los cabildos y consejos insulares u otros organismos supramunicipales, podrán prestar los servicios precisos para garantizar tal efectividad en el ámbito de los municipios que no dispongan de los medios técnicos y organizativos necesarios para prestarlos."

Serie Claves del Gobierno Local, 12
ISBN: 978-84-614-0970-9
Fundación Democracia y Gobierno Local

7. La creación de un registro electrónico[49]

El artículo 25.1 de la LAE establece que las disposiciones de creación de registros electrónicos se publicarán en el Diario Oficial correspondiente, y su texto íntegro deberá estar disponible para consulta en la sede electrónica de acceso al registro. En todo caso, las disposiciones de creación de registros electrónicos especificarán el órgano o unidad responsable de su gestión, así como la fecha y hora oficial y los días declarados como inhábiles a los efectos previstos en el artículo siguiente.

En el ámbito local, estas disposiciones adoptarán la forma de ordenanzas o reglamentos (ver el anexo de los que hemos consultado en la realización de este trabajo), y su contenido, cuando se aprueban con posterioridad a la LAE, debe cumplir con lo previsto en esta norma. A su vez, como pone de manifiesto Rego Blanco,[50] la creación de un registro electrónico, en lo que tiene de creación de un nuevo órgano administrativo, tiene su regulación básica general en el artículo 11 de la LRJPAC.

De acuerdo con el artículo 11 de la LRJPAC, los requisitos mínimos que han de integrarse con las previsiones de la LAE son:

a) Determinación de su forma de integración en la Administración Pública de que se trate y su dependencia jerárquica. Al respecto, la LAE especifica que habrá, en todo caso, que determinar el órgano o unidad responsable de la gestión del registro electrónico. Este extremo deberían establecerlo las ordenanzas que crean los registros electrónicos, ya que en otro caso deberán hacerse depender de la Alcaldía-Presidencia.[51]

---

49. Ejemplos de disposición de creación de un registro electrónico son la Orden EHA/693/2008, de 10 de marzo, que regula el Registro Electrónico del Ministerio de Economía y Hacienda, y todas las ordenanzas y reglamentos locales que se citan en el anexo.

50. Rego Blanco, Dolores, "Registros, comunicaciones y notificaciones electrónicas", citada, p. 374.

51. Así, por ejemplo, la Ordenanza reguladora de la Administración electrónica de Barcelona establece que el ámbito objetivo de la Ordenanza es la Administración municipal (que integra, dice la Ordenanza, además de los órganos administrativos integrantes del Ayuntamiento de Barcelona: los organismos autónomos, las entidades públicas empresariales, el resto de entidades vinculadas o dependientes del Ayuntamiento de Barcelona y los consorcios donde sea mayoritaria, directa o indirectamente, la representación del Ayuntamiento de Barcelona), pero, en cambio, al regular el registro telemático, se establece que se integrará a todos los efectos en el Registro general del Ayuntamiento.

Las ordenanzas aprobadas con posterioridad a la LAE, las que hemos examinado, no cumplen en muchas ocasiones este requisito, y cuando señalan la dependencia orgánica, la integran en ocasiones en la Secretaría General (así, la Ordenanza del registro de la Diputación de Zamora señala que: "Tanto el Registro General como los Registros Auxiliares dependen funcionalmente

Serie Claves del Gobierno Local, 12
ISBN: 978-84-614-0970-9
Fundación Democracia y Gobierno Local

b) Delimitación de sus funciones y competencias. Las funciones que la LAE asigna a los registros electrónicos son "la recepción y remisión de solicitudes, escritos y comunicaciones" (artículo 24.1). La disposición de creación de este tipo de registros, por tanto, tendrá que identificar, directa o indirectamente, la clase de documentos (tasados o no) que admitirá el registro en cuestión. Esta información, debidamente actualizada, habrá de facilitarse obligatoriamente en la sede electrónica de acceso al registro (artículo 25.2 de la LAE). La función de recepción y remisión de documentos es, como hemos reiterado, la principal de los registros electrónicos,[52] pero no la única.

c) Dotación de créditos necesarios para su puesta en marcha y funcionamiento.

Las ordenanzas y reglamentos que hemos consultado no hacen referencia a este dato. Rego Blanco[53] afirma que, en la Administración General del Estado, lo habitual es hacer mención expresa a que la creación del nuevo registro no supone incremento de gasto público, dado que se atenderá con los medios materiales y humanos disponibles en la fecha.

A las anteriores determinaciones, que derivan del artículo 11 de la LRJPAC, el artículo 25 de la LAE añade algunas otras para la creación de registros electrónicos, y les otorga carácter básico:

a) Como contenido común, en las disposiciones de creación de registros electrónicos habrá de incluirse la referencia a la fecha y hora oficial por la que

---

del Jefe del Servicio de Actas y Registro General y, en última instancia, del Secretario General de la Diputación Provincial, como directores del Registro único" –artículo 3.4–, y la Ordenanza del registro de la Diputación de Ciudad Real –artículo 1.3–, en el alcalde (la Ordenanza de Las Gabias responsabiliza de la seguridad del registro al alcalde presidente, artículo 5), o en la Delegación municipal a la que la Alcaldía delegue las atribuciones correspondientes al registro (Ordenanza del registro del Ayuntamiento de Valencia).

52. En este sentido, es paradigmática la regulación del artículo 7 de la Ordenanza del registro electrónico del Ayuntamiento de Valencia:

"Artículo 7. Funciones del Registro Electrónico. El Registro Electrónico realizará las siguientes funciones: a) La recepción de solicitudes, escritos y comunicaciones, así como de documentación en formato electrónico que pueda completar los escritos, solicitudes y reclamaciones, relativas a los trámites y procedimientos que se especifiquen en la web del Ayuntamiento de Valencia. b) La remisión de escritos y comunicaciones que se lleven a cabo por medios electrónicos. c) La anotación de los correspondientes asientos de entrada y salida se realizará de acuerdo con lo dispuesto en la legislación aplicable de régimen jurídico de las Administraciones Públicas y del procedimiento administrativo común."

Obsérvese que incluye la realización de las comunicaciones y notificaciones electrónicas.

53. Rego Blanco, Dolores, "Registros, comunicaciones y notificaciones electrónicas", citada.

Serie Claves del Gobierno Local, 12 Fundación Democracia y Gobierno Local
ISBN: 978-84-614-0970-9

se rige el registro.[54] Esto supone una peculiaridad respecto de los registros en papel, cuyo funcionamiento no requiere de estas precisiones. La necesidad de especificar la fecha y hora oficial que sigue el registro en cuestión, deriva en primer lugar de la posibilidad de acceder a estos registros desde cualquier punto del mundo. Además de ello, debe recordarse la existencia de dos horarios oficiales distintos en el territorio del Estado español (uno correspondiente a los territorios ubicados en Ceuta, Melilla, la Península Ibérica y el archipiélago balear, y otro para el archipiélago canario).

b) Es igualmente contenido básico de la disposición de creación, la especificación de "los días declarados como inhábiles", a efectos del especial régimen de cómputo de plazos aplicable a los registros electrónicos, que más adelante se tratará. Ésta es una de las novedades de la LAE (que eleva de rango lo dispuesto en el artículo 14.1.g del RD 772/1999, sólo aplicable a registros estatales), a la que habrán de adaptarse muchos de los registros telemáticos ya en funcionamiento.[55]

En opinión, que compartimos, de Rego Blanco:

---

54. En las ordenanzas examinadas hay soluciones diversas, y entre ellas algunas que no cumplen con lo previsto en la LAE. Entre éstas, el Reglamento del registro electrónico del Ayuntamiento de Alconchel, que no hace mención a la fecha y hora por la que se rige el registro, o la Ordenanza municipal reguladora del registro electrónico del Ayuntamiento de Alcobendas, que en su artículo 3 establece que el registro electrónico estará en funcionamiento las veinticuatro horas del día, todos los días del año, y se regirá por la fecha y hora oficial española (sin precisar cuál). Cumplen con lo previsto en la LAE, entre otras, la Ordenanza reguladora del registro electrónico de Bujalance, que en su artículo 1 prevé que el Registro Electrónico del Ayuntamiento se regirá por la fecha y hora oficial española correspondiente a la península y al archipiélago Balear, que deberá figurar visible en la dirección electrónica de acceso al mismo, y el Reglamento regulador de la Administración electrónica en el Ayuntamiento de Valsequillo de Gran Canaria (artículo 16.2: "El Registro Electrónico del Ayuntamiento de Valsequillo de Gran Canaria se regirá, a efectos de cómputo de plazos, imputables tanto a los interesados como a las Administraciones Públicas, por la fecha y la hora oficiales de la Sede Electrónica, que contará con las medidas de seguridad necesarias para garantizar su integridad y figurar visible.")

55. Entre los reglamentos y ordenanzas examinados, los que se han aprobado con anterioridad a la entrada en vigor de la LAE (Ayuntamientos de Barcelona, Málaga y Catarroja, y Diputación de Huesca) no especifican el calendario de días inhábiles. Esta cuestión ya se resuelve de manera expresa en las ordenanzas aprobadas con posterioridad a la entrada en vigor de la LAE. Así, por ejemplo, la Ordenanza del Ayuntamiento de Alconchel (Badajoz), en el artículo 7.4 establece que: "A los efectos del cómputo de los plazos previstos, el calendario de días inhábiles será el fijado en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 48.7 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, correspondiendo en consecuencia a los fijados por el Estado para todo el territorio nacional y la Comunidad Autónoma de Extremadura para todo el ámbito autonómico y los propios del municipio", y la Ordenanza del Ayuntamiento de Valsequillo (Gran Canaria), en su artículo 16.2 c, establece que: "Se consideran días inhábiles, a efectos del Registro Electrónico de la Administración municipal, los establecidos como días festivos en el calendario oficial de fiestas laborales de la Comunidad Autónoma de Canarias y de fiestas locales de este municipio."

Serie Claves del Gobierno Local, 12
ISBN: 978-84-614-0970-9
Fundación Democracia y Gobierno Local

"La LAE no está en este punto modificando lo dispuesto en el art. 48.7 LRJPAC, ni tampoco abre la puerta a una supuesta y adicional declaración anual de días inhábiles por los órganos responsables de los registros electrónicos, que se solapara con los distintos calendarios de días inhábiles a los que la LRJPAC se refiere (...) Lo que se desprende del apartado que comentamos es simplemente que la disposición de creación del registro electrónico habrá de especificar cuál de los calendarios oficiales (estatal o autonómico) tendrá como referencia para desempeñar sus funciones (y así determinar, por ejemplo, la fecha de en que se entienden presentados solicitudes y escritos); y para ello, habrá de tener en cuenta el ámbito territorial de las competencias del órgano titular de la sede electrónica del registro. De manera que si, por ejemplo, se trata del registro de un órgano o entidad pública cuyo ámbito territorial de competencia sea local, el calendario de días inhábiles por el que se rija su registro telemático, no podrá desconocer los días inhábiles locales; mientras que si su ámbito territorial de competencias fuera autonómico, no cabra regirse únicamente por el calendario estatal. La realidad es que están funcionando desde hace tiempo registros electrónicos para los cuales no se ha especificado un calendario de días inhábiles, con lo que la entrada en vigor de la LAE proyecta una importante sombra de inseguridad jurídica sobre su funcionamiento, y en concreto, sobre cuál ha de ser la fecha de recepción de los documentos."

Finalmente, las ordenanzas examinadas regulan otros extremos establecidos en otros preceptos de la LAE, distintos del artículo 25, o que sin estar establecidos expresamente en este precepto resulten imprescindibles para la utilización del registro electrónico: a) el uso de la firma electrónica y los certificados admitidos; b) los requisitos técnicos necesarios para la utilización del registro; c) el contenido de los asientos individualizados a que dará lugar la presentación de escritos, solicitudes y comunicaciones; o d) qué sucede cuando se intenta una presentación que no cumple con los requisitos exigidos o se detectan anomalías técnicas en la transmisión telemática.

8. Los tipos de documentos que pueden admitir los registros electrónicos

Ya hemos hecho referencia a esta cuestión,[56] y al hecho de que los registros electrónicos (denominados telemáticos) anteriores a la entrada en vigor de LAE sólo admitían

56. Ver apartados "2. Las funciones de los registros" y "4.2.1. El carácter voluntario de la relación electrónica y las posibilidades de variar de medio de relación: el mantenimiento del consentimiento como criterio general para la relación electrónica y la obligación o no de utilizar modelos o sistemas electrónicos normalizados en la relación electrónica. Su incidencia en los registros electrónicos."

Serie Claves del Gobierno Local, 12
ISBN: 978-84-614-0970-9
Fundación Democracia y Gobierno Local

los documentos relativos a los procedimientos y trámites que, adecuándose a determinados criterios, se especificaban en la norma de creación del registro, y que eran competencia del órgano o entidad que había creado el registro.

La LAE modifica de forma radical esta situación, al establecer, como hemos dicho, en el artículo 24.2 que "Los registros electrónicos podrán admitir: a) Documentos electrónicos normalizados correspondientes a los servicios, procedimientos y trámites que se especifiquen conforme a lo dispuesto en la norma de creación del registro, cumplimentados de acuerdo con formatos preestablecidos. b) Cualquier solicitud, escrito o comunicación distinta de los mencionados en el apartado anterior dirigido a cualquier órgano o entidad del ámbito de la Administración titular del registro."

Regulación que se completa con el artículo 24.3 de la LAE, que obliga a todas las Administraciones Públicas a dotarse de, al menos, un sistema de registros electrónicos suficiente para recibir todo tipo de solicitudes, escritos y comunicaciones dirigidos a dicha Administración Pública. A su vez, el precepto, cuando se trate de habilitar los registros electrónicos para la recepción de las solicitudes, escritos y comunicaciones de la competencia de otra Administración, remite al convenio interadministrativo.

A) Se regula, por tanto, una "admisión restringida" de documentos, que era la característica propia de los registros telemáticos tal y como eran regulados por el apartado 9 del artículo 38 de la LRJPAC. En este sentido, la LAE refleja la limitación de que los documentos se refieran a servicios, procedimientos y trámites determinados por la norma de creación del registro, y añade la condición de que los documentos electrónicos sean normalizados y cumplimentados de acuerdo con los formatos preestablecidos. Escritos y documentos que sólo pueden dirigirse a los órganos especificados en la norma de creación del registro en cuestión.
   Este extremo permite una mayor coordinación entre el responsable de la gestión y el del registro, que pasa a ser un gestor único.
B) El apartado b) abre las puertas a la recepción de otros documentos distintos de los anteriores, es decir, a documentos que no sean los previamente tasados en cuanto a su formato, normalización y características, ya sean solicitudes o meros escritos o comunicaciones. Con todo, el destinatario del documento debe ser "órgano o entidad del ámbito de la Administración titular del registro." La Orden EHA/693/2008, de 10 marzo, en el artículo 2, establece que el Registro Electrónico podrá admitir: cualquier solicitud, escrito o comunicación, dirigido a cualquier órgano o entidad del ámbito de la Administración titular del registro, con el alcance establecido en el apar-

Serie Claves del Gobierno Local, 12
ISBN: 978-84-614-0970-9
Fundación Democracia y Gobierno Local

tado 2.b) del artículo 24 de la LAE, pero indica que "La tramitación de estos documentos se realizará conforme a lo dispuesto en la Resolución de la Subsecretaría de Economía y Hacienda que apruebe el procedimiento para su presentación en el Registro, la cual asimismo aprobará el formulario correspondiente que será objeto de publicación en la sede del Ministerio de Economía y Hacienda."

C) El artículo 24.3 de la LAE obliga a todas las Administraciones Públicas a dotarse de, al menos, un sistema de registros electrónicos suficiente para recibir todo tipo de solicitudes, escritos y comunicaciones dirigidos a dicha Administración Pública.

Finalmente, la LAE no resuelve expresamente nada en relación a:

a) Los efectos de la utilización de los registros electrónicos para la remisión de escritos o solicitudes para cuya admisión, de acuerdo con la disposición de creación, no estén habilitados.
b) La comunicación obligada al usuario del registro de los efectos (de la remisión de los indicados escritos).

En este caso se aplicarán las normas estatales, autonómicas y locales dictadas en los ámbitos en que no existe regulación básica, como es en este caso. Las ordenanzas que hemos examinado resuelven la cuestión de manera diversa, en unos casos se establece que los documentos se considerarán como no presentados y ello se hará saber a los interesados a través de mensajes de error, o advirtiendo que la no emisión del correspondiente recibo conlleva la no recepción; en otros, se atiende con mayor cuidado al ciudadano y se le indica el motivo de la inadmisión, y la forma y lugar alternativo de presentar los documentos.[57]

57. En el caso de la Ordenanza de Barcelona, el registro ya no admite los documentos. El artículo 35.5 establece que: "El Registro telemático no admitirá la presentación de solicitudes, escritos o comunicaciones que no sigan los modelos descritos en el artículo 22 anterior o no cumplan todos los mecanismos de identificación y de acreditación de la voluntad de los ciudadanos que fije el Ayuntamiento de conformidad con las previsiones de esta Ordenanza."

La Ordenanza de Alconchel prevé la imposibilidad de presentar: a) solicitudes, escritos y comunicaciones no incluidos en el ámbito de aplicación de este Reglamento y en el anexo del mismo, e indica que tal presentación no producirá efecto alguno y se tendrá por no realizada (artículo 4); y b) los documentos adjuntos a los formularios, solicitudes, escritos y comunicaciones presentados en el Registro Electrónico (que permite que sean en formatos pdf, jpg, tif o cualquier otro que cumpla los requisitos de accesibilidad comúnmente aceptados) que no sean legibles o sean defectuosos, se entenderán como no presentados (artículo 6). En ambos casos, y siempre que se intente una presentación que no cumpla con los requisitos exigidos o se detecten anomalías técnicas en la transmisión telemática de los documentos, el sistema no practicará asiento alguno en el registro de entrada, y pondrá en conocimiento del presentador dicha circunstancia mediante los correspondientes mensajes de error (artículo 10).

Serie Claves del Gobierno Local, 12
ISBN: 978-84-614-0970-9
Fundación Democracia y Gobierno Local

La Ordenanza del Ayuntamiento de Bujalance y la del Ayuntamiento de Cabra obligan a comunicar al interesado la inadmisión, con indicación de dónde debe presentar el escrito. El artículo tercero 3 de ambas ordenanzas establece que: "Cuando la persona interesada presente ante el Registro Electrónico del Ayuntamiento solicitudes, escritos y comunicaciones no relacionados con los procedimientos y actuaciones a que se refiere el punto 1, tal presentación no producirá ningún efecto, y se tendrá por no realizada, comunicándose a la persona interesada tal circunstancia, indicándole los registros y lugares que para su presentación habilita el artículo 38.4 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre". Una regulación casi idéntica se contiene en la Ordenanza de la Diputación de Huesca.

Una solución muy parecida establece la Ordenanza de Castelló de Rugat en el artículo 2.2: "El Registro estará habilitado únicamente para la presentación de escritos y solicitudes, así como de documentación en formato electrónico que pueda completar los escritos y solicitudes, respecto de los trámites y procedimientos que se relacionen en la web municipal. Los escritos y comunicaciones de trámites no relacionados en la web carecerán de efectos jurídicos y se tendrán por no presentados, comunicándose al interesado dicha circunstancia, por si considera conveniente utilizar cualesquiera de las formas de presentación de escritos ante el Ayuntamiento que prevé la legislación de procedimiento administrativo común."

La Ordenanza de la Diputación de Zamora establece que la recepción de escritos, solicitudes y comunicaciones para procedimientos o trámites no relacionados en el anexo I de la misma, o los que posteriormente puedan incorporarse a éste, no producirá ningún efecto, considerándose la presentación como no efectuada y procediéndose a su archivo (artículo 32), y que el usuario será advertido de que la no recepción del recibo consistente en una copia autenticada del escrito, solicitud o comunicación de que se trate, incluyendo la fecha y hora de presentación y el número de entrada de registro, o, en su caso, la recepción de un mensaje de indicación de error o deficiencia de transmisión, supondrá la no recepción de la solicitud, escrito o comunicación, y por lo tanto, deberá realizarse la presentación en otro momento o por otros medios (artículo 40). A su vez, diferencia las solicitudes que se tienen por no presentadas de las solicitudes defectuosas ("si una vez recibida la solicitud, escrito o comunicación por vía electrónica y emitido el recibo por la Diputación Provincial, no es posible por cualquier circunstancia acceder a su contenido o éste contiene errores o defectos, se considerará que la solicitud, escrito o comunicación es defectuosa y se concederá un plazo de diez días al interesado para su subsanación", artículo 41).

La Ordenanza del Ayuntamiento de Catarroja realiza una regulación singular respecto del resto de ordenanzas, dado que admite cualquier tipo de documento electrónico con una serie de condiciones, y en el caso de la imposibilidad de proceder a la lectura de dicho documento electrónico por anomalías en el mismo o cualquier otra causa, ello no invalida el acto de presentación telemática de la instancia: "Artículo 3.5. El servicio de presentación telemática de registros admitirá la posibilidad de adjuntar un número indefinido de documentos electrónicos a la instancia que se esté registrando con las siguientes salvedades: –El tamaño total agregado del conjunto de los documentos electrónicos adjuntos a la instancia está limitado a 5Mb. por instancia. –El servicio de presentación telemática de instancias aceptará cualquier documento electrónico en los formatos enumerados en la relación publicada en la dirección https://www.ayto-catarroja.es/cavi/anexos.html y que corresponden a los formatos electrónicos que el Ayuntamiento de Catarroja puede tratar y proceder a su lectura. –No obstante, la presentación de un documento electrónico adjunto en formato distinto a los aceptados por el Ayuntamiento de Catarroja al igual que la imposibilidad de proceder a la lectura de dicho documento electrónico por anomalías en el mismo o cualquier otra causa, no invalidará el acto de presentación telemática de la instancia y sus documentos adjuntos, habilitándose un plazo adicional de 10 días a partir de la fecha de notificación al ciudadano para subsanar el error, normalizar el formato del documento electrónico o presentar copia física en papel."

Serie Claves del Gobierno Local, 12
ISBN: 978-84-614-0970-9
Fundación Democracia y Gobierno Local

9. El funcionamiento de los registros electrónicos

9.1. La información, relativa al registro electrónico, que debe obrar en la sede electrónica del registro

La LAE determina la información que todos los registros electrónicos han de ofrecer a sus usuarios, tanto en castellano como en las demás lenguas españolas cooficiales que correspondan, de acuerdo con los criterios del artículo 36 de la LRJPAC (disposición adicional 6.ª de la LAE). El apartado 1 del artículo 25 de la LAE establece que las disposiciones de creación de registros electrónicos se publicarán en el Diario Oficial correspondiente, y su texto íntegro deberá estar disponible para consulta en la sede electrónica de acceso al registro.

A su vez, el apartado 2 del indicado precepto establece que, en la sede electrónica de acceso al registro, también figurará la relación actualizada de las solicitudes, escritos y comunicaciones que pueden presentarse en el mismo, que, como sabemos, puede o no ser tasada. En caso de que lo sea, en la sede electrónica habrá de figurar la relación de documentos normalizados correspondientes, debidamente actualizada.

9.2. La emisión de recibos acreditativos de la presentación de documentos

Los registros electrónicos emitirán automáticamente un recibo consistente en una copia autenticada del escrito, solicitud o comunicación de que se trate, incluyendo la fecha y hora de presentación y el número de entrada de registro (artículo 25.3 de la LAE), emisión que tiene carácter imperativo. Si se aportan documentos con la solicitud, escrito o comunicación que cumplan los estándares de formato y requisitos de seguridad que se determinen en los Esquemas Nacionales de Interoperabilidad y de Seguridad, los registros electrónicos generarán recibos acreditativos de la entrega de estos documentos que garanticen la integridad y el no repudio de los documentos aportados (artículo 25.4 de la LAE.). Este régimen jurídico ofrece mayores garantías que el régimen jurídico de los registros tradicionales (artículo 38 de la LRJPAC), que no prevé ninguna forma de acreditación por parte de la Administración Pública de los documentos acompañados al escrito principal.

La LAE no establece la manera en que el recibo debe enviarse. La Ley Foral 11/2007 para la Implantación de la Administración Electrónica en la Comunidad Foral de Navarra, acepta el envío al correo electrónico o al dispositivo de firma electrónica utilizado por el presentador del documento (artículo 6.1.d). Entre las ordenanzas examinadas, las de los Ayuntamientos de Alconchel, Alcobendas, Bar-

Serie Claves del Gobierno Local, 12 Fundación Democracia y Gobierno Local
ISBN: 978-84-614-0970-9

celona, Málaga, Hornachos, Fraga, y las de las Diputaciones de Granada, Huesca, Ciudad Real y Zamora no indican nada al respecto (se limitan a establecer que el registro librará el recibo); las ordenanzas de los Ayuntamientos de Valencia, Castelló de Rugat, Cabra, Bujalance y Las Gabias establecen que el registro electrónico emitirá, por el mismo medio, un mensaje de confirmación de la recepción de la solicitud, escrito o comunicación; en el mismo sentido, la Ordenanza del Ayuntamiento de Valsequillo de Gran Canaria establece que el recibo será dirigido a la dirección electrónica de procedencia, y la del Ayuntamiento de Catarroja indica que el Ayuntamiento hará entrega al ciudadano, en su navegador, del justificante de presentación de instancia.

La LAE no establece las consecuencias que conlleva la falta de producción del recibo por el registro electrónico. Las ordenanzas examinadas, o no indican nada al respecto (ordenanzas del Ayuntamiento de Barcelona, Málaga, Alcobendas, Catarroja y Hornachos, y Ordenanza de la Diputación de Granada), o señalan que emitirán, en su caso, señal de error en la transmisión (ordenanzas del Ayuntamiento de Alconchel, Valsequillo de Gran Canaria y Fraga, y Ordenanza de la Diputación de Huesca), o establecen que debe advertirse al usuario que la no recepción del resguardo acreditativo de la presentación del escrito, solicitud o comunicación o, en su caso, la recepción de un mensaje de indicación de error, implica que no se ha producido la recepción del mismo, debiendo realizarse la presentación en otro momento o utilizando otros medios (ordenanzas del Ayuntamiento de Valencia, Bujalance, Cabra, Castelló de Rugat, Las Gabias, y Ordenanza de la Diputación de Zamora).

La regulación de las ordenanzas examinadas conlleva una interpretación del artículo 25.3 de la LAE (que establece que "Los registros electrónicos emitirán automáticamente un recibo"), que hace recaer sobre el ciudadano el riesgo durante la transmisión. Interpretación que, como indica Rego Blanco, está generalizada en todas las normas de desarrollo de la LAE.[58]

---

58. Rego Blanco, Dolores, "Registros, comunicaciones y notificaciones electrónicas", citada, en las páginas 383 y 384 explica:

"La omisión de este pormenor (cuándo emitir el recibo) no tendría mucha importancia de haber previsto la Ley las consecuencias de la falta de producción del mismo por el registro electrónico. Acabamos de ver que la expedición del recibo es una exigencia legal que no admite excepción. Su incumplimiento por parte de la Administración no debería perjudicar al administrado, quien debería mantener el régimen de garantías conseguido al margen de las nuevas tecnologías, o sea, encontrarse en una situación jurídica debilitada a la hora de probar la realidad de la presentación, pero no, se diría con una falta de presentación.

"Nada más lejos, por el contrario, de la legislación de desarrollo, que cuando aborda el supuesto, es para indicar que la falta de emisión del recibo debe tomarse como indicación de la no recepción del escrito, solicitud o comunicación por la Administración, por equivaler a un error en

Serie Claves del Gobierno Local, 12
ISBN: 978-84-614-0970-9
Fundación Democracia y Gobierno Local

La LAE establece que el contenido del recibo o justificante de recepción debe consistir en una copia autenticada del escrito, solicitud o comunicación de que se trate, y las menciones a la fecha y hora de presentación (notarios electrónicos) y al número de entrada de registro, copia que necesariamente debe poder imprimirse y ser archivada por quien ha presentado el escrito.

La LAE no especifica cómo ha de determinarse la "hora de presentación", extremo determinable de forma sencilla, cuando haya que hacerse, en los registros tradicionales, pero no así en los registros electrónicos, en los que la hora (el momento) en que comienza la emisión y aquélla en la que la recepción se completa, suelen no coincidir, dada la diversidad de los factores que pueden ralentizar la velocidad de transmisión de datos a través de la red.

La LAE remite esta cuestión a las normas de desarrollo, que pueden optar por tres posibilidades: a) establecer como momento de presentación el de inicio de la transmisión; b) identificar el momento de presentación con el de finalización de la recepción del documento por la Administración,[59] y c) establecer como hora de presenta-

---

la transmisión. Así lo postula el art. 6 de la Ley Foral Navarra 11/2007, y multitud de normas reglamentarias. La solución ofrecida por estas normas, muchas incluso previas a la LAE, sin embargo, puede defenderse que no incurre en ilegalidad por vulneración del art. 70.3 LRJPAC. Amén del principio de aplicación preferente de la norma especial, que siempre podría traerse a colación, puede salvarse la validez de estas normas con una interpretación del art. 25.3 LAE en donde se subraye debidamente la nota de la automaticidad del recibo en su sentido más puro: el sistema de registro electrónico, establece la Ley, funciona 'automatizadamente', por lo que si efectivamente funciona emitirá el recibo, y si no funciona, no lo podrá expedir. Como la emisión del recibo no depende de la intervención de voluntad humana, sino que es automática, su omisión sólo puede equivaler a una no recepción, con lo que ninguna tacha de ilegalidad cabría hacer a los reglamentos que así lo recogen en su texto.

"En definitiva, este régimen hace recaer sobre el administrado el riesgo durante la transmisión, al igual que sucede cuando la presentación se realiza en los registros tradicionales (muchos avatares, por ejemplo, pueden impedir que una persona llegue en una fecha y hora concretas a la oficina de registro). Si esto es así, si el riesgo de la transmisión recae en el usuario (y nada puede objetarse a que así sea), esto tiene la suficiente entidad, a mi juicio, para que se diga abiertamente, de forma que los usuarios sepan, con toda certeza, cuáles son las condiciones y consecuencias jurídicas derivadas de la utilización de estos nuevos medios. La Ley hubiera sido más congruente consigo misma si hubiera incluido en el punto 3 del art. 25 la obligación de que el usuario fuera siempre informado de que la falta de emisión del recibo acreditativo de la entrega equivale a la no recepción de su documento en el registro. Fácilmente podría darse satisfacción a esta exigencia obligando a tener visible en todo momento la información sobre las consecuencias de que el registro no emita recibo, y mucho mejor imponiendo la puesta en conocimiento del usuario de la no recepción. En mi opinión especificarlo hubiera servido mejor al fin de 'crear las condiciones de confianza en el uso de los medios electrónicos' y al principio de seguridad jurídica."

59. Esta solución es la más común. Así, por ejemplo, el artículo 7.3 de la Ordenanza de Alconchel establece que a los efectos del cómputo de plazo fijado en días hábiles, la recepción en

Serie Claves del Gobierno Local, 12
ISBN: 978-84-614-0970-9
Fundación Democracia y Gobierno Local

ción la del inicio de la transmisión, pero condicionada a que finalice de manera correcta.

Hay que advertir, finalmente, que la LAE no regula las causas y las consecuencias de las posibles interrupciones del funcionamiento de los registros electrónicos.

9.3. El cómputo de plazos

El artículo 26 de la LAE regula el cómputo de plazos y establece en sus tres primeros apartados las siguientes reglas: a) que los registros electrónicos se regirán, a efectos de cómputo de los plazos imputables, tanto a los interesados como a las Administraciones Públicas, por la fecha y hora oficial de la sede electrónica de acceso, que deberá contar con las medidas de seguridad necesarias para garantizar su integridad y figurar visible; b) que los registros electrónicos permitirán la presentación de solicitudes, escritos y comunicaciones todos los días del año durante las veinticuatro horas, y c) que a los efectos del cómputo de plazo fijado en días hábiles o naturales, y en lo que se refiere a cumplimiento de plazos por los interesados, la presentación en un día inhábil se entenderá realizada en la primera hora del primer día hábil siguiente, salvo que una norma permita expresamente la recepción en día inhábil.

Las anteriores reglas no presentan una especial dificultad interpretativa, no así los contenidos en los apartados 4 y 5 del precepto, que establecen lo que sigue:

– El inicio del cómputo de los plazos que hayan de cumplir los órganos administrativos y entidades de Derecho público vendrá determinado por la fecha y hora de presentación en el propio registro o, en el caso previsto en el apartado 2.b del artículo 24, por la fecha y hora de entrada en el registro del destinatario. En todo caso, la fecha efectiva de inicio del cómputo de plazos deberá ser comunicada a quien presentó el escrito, solicitud o comunicación.

---

un día inhábil se entenderá efectuada en la primera hora del primer día hábil siguiente. A estos efectos, en el asiento de entrada, se inscribirán como fecha y hora de presentación aquéllas en las que se produjo efectivamente la recepción, constando como fecha y hora de entrada las cero horas y un segundo del primer día hábil siguiente, y el artículo sexto.2 de las ordenanzas de Bujalance y Cabra establece también que: "2. A los efectos del cómputo de plazo, la recepción en un día inhábil se entenderá efectuada el primer día hábil siguiente. A estos efectos, en el asiento de entrada se inscribirán como fecha y hora de presentación aquéllas en que se produjo efectivamente la recepción, constando como fecha y hora de entrada las cero horas y un segundo del primer día hábil siguiente."

Serie Claves del Gobierno Local, 12
ISBN: 978-84-614-0970-9
Fundación Democracia y Gobierno Local

– Cada sede electrónica en la que esté disponible un registro electrónico determinará, atendiendo al ámbito territorial en el que ejerce sus competencias el titular de aquélla, los días que se considerarán inhábiles a los efectos de los apartados anteriores. En todo caso, no será de aplicación a los registros electrónicos lo dispuesto en el artículo 48.5 de la LRJPAC (que recordemos establece que "cuando un día fuese hábil en el municipio o Comunidad Autónoma en que residiese el interesado e inhábil en la sede del órgano administrativo, o a la inversa, se considerará inhábil en todo caso").

Este último precepto conlleva que un mismo día pueda tenerse tanto por inhábil como por hábil en un mismo procedimiento, dependiendo sólo de si se va a emplear o no un registro electrónico, puesto que el artículo 48.5 de la LRJPAC se mantiene vigente para cuando se use el registro tradicional, y utilizar uno u otro registro depende de la voluntad del usuario (salvo el supuesto previsto en el artículo 27.6 de la LAE).

El anterior hecho no afecta al ciudadano desde la perspectiva del cumplimiento de los plazos, puesto que, desde esta perspectiva, es indiferente que la documentación se presente en día inhábil, ya que lo trascendente es que tenga lugar dentro de plazo, y éste siempre finalizará en un día hábil, por aplicación del artículo 48.3 de la LRJPAC ("cuando el último día del plazo sea inhábil, se entenderá prorrogado al primer día hábil siguiente"). No hay que olvidar que el artículo 48.3 de la LRJPAC es aplicable tanto si los plazos se expresan en meses o años, como si lo hacen en días naturales.

Desde la perspectiva de la Administración, tiene mayor trascendencia la regulación prevista en los apartados 4 y 5 del artículo 26 de la LAE. El apartado 4 afecta al cómputo del inicio del plazo máximo para resolver procedimientos a instancia de interesado (no a los iniciados de oficio). La LRJPAC identifica el día inicial del cómputo del plazo para resolver con "la fecha en que la solicitud haya tenido entrada en el registro del órgano competente para su tramitación" (artículo 42.3.b). Éste es el criterio de la LAE para el supuesto en que la presentación se lleve a cabo en un registro de los previstos en su artículo 24.2.b, esto es, de los que pueden admitir escritos dirigidos a cualquier órgano de la misma Administración Pública en la que se integra el órgano titular del registro electrónico receptor. Pero si el registro al que se acude es del tipo 24.2.a de la LAE (los que sólo admiten documentos para cuya tramitación es competente su órgano titular, que son los predominantes en el ámbito estatal), el artículo 26.4 de la LAE introduce una especialidad para determinar *dies a quo,* pues hay que atenerse a "la fecha y hora de presentación de la solicitud", y no a la de entrada.

Serie Claves del Gobierno Local, 12 Fundación Democracia y Gobierno Local
ISBN: 978-84-614-0970-9

Esto tiene importancia para cuando la presentación tiene lugar en un día inhábil, pues la LAE sólo permite aplicar a los interesados la regla según la cual la presentación en día inhábil se entiende realizada en el día hábil siguiente. Por ello, como indica Rego Blanco,[60] la conjunción de los apartados 3 y 4 del artículo 26 de la LAE se encuentra con el inconveniente de que, si la presentación de una solicitud se hace en día inhábil, la Administración en cuestión tendrá que comenzar a computar el plazo máximo para resolver en ese mismo día (inhábil), con la consiguiente reducción del plazo efectivo para resolver y notificar en un día (mínimo), cosa que no ocurriría si la presentación se hubiera hecho en papel o bajo el régimen de los registros telemáticos del antiguo artículo 38.9 de la LRJPAC.

ANEXO DE ORDENANZAS CONSULTADAS

ORDENANZA REGULADORA DE LA ADMINISTRACIÓN ELECTRÓNICA DEL AYUNTAMIENTO DE BARCELONA (texto vigente acuerdo del Consejo plenario de 30 de enero de 2009).
BOP Barcelona, núm. 73, de 26 de marzo de 2009.
Accesible en: http://www.bcn.es/orae/cat/welcome.htm

ORDENANZA MUNICIPAL REGULADORA DEL REGISTRO ELECTRÓNICO DEL AYUNTAMIENTO DE ALCOBENDAS (Madrid). Aprobada inicialmente por el Ayuntamiento-Pleno, en sesión celebrada el día 1 de abril de 2008.
Accesible en: http://www.alcobendas.org/portalAlcobendas/RecursosWeb/DOCUMENTOS/1/0_45463_1.pdfesible

REGLAMENTO DEL REGISTRO ELECTRÓNICO DEL AYUNTAMIENTO DE ALCONCHEL (Badajoz).
BOP Badajoz - Anuncio 06718/2008 del Boletín núm. 157.

ORDENANZA REGULADORA DEL REGISTRO ELECTRÓNICO DE BUJALANCE (Córdoba).
BOP Córdoba, núm. 35, de 22 de febrero de 2008.

ORDENANZA REGULADORA DEL REGISTRO ELECTRÓNICO DE CABRA (Córdoba).
BOP Córdoba, núm. 201, de 10 de noviembre de 2008.

ORDENANZA REGULADORA DEL REGISTRO ELECTRÓNICO DEL AYUNTAMIENTO DE CASTELLÓ DE RUGAT.
BOP Valencia, núm. 162, de 10 de julio de 2009.

60. Rego Blanco, Dolores, "Registros, comunicaciones y notificaciones electrónicas", citada, p. 389.

Serie Claves del Gobierno Local, 12
ISBN: 978-84-614-0970-9
Fundación Democracia y Gobierno Local

ORDENANZA MUNICIPAL POR LA QUE SE ACUERDA LA CREACIÓN Y REGULACIÓN DE UN REGISTRO TELEMÁTICO EN EL AYUNTAMIENTO DE CATARROJA.
Accesible en: http://www.catarroja.es/ilive/Main?ISUM_ID=center&ISUM_SCR=linkServiceScr&ISUM_CIPH=7Vr93ncmKNKYrDrAsTiETmuSp09cQiyDrCEciSanRotVoK5h%2F82op6Z%2Fa5iiforS2HBcS99SSiog%0AlFehXDRhkG9%2B%2BwIkiacG4UezbsQrQq3GNvFH6VB9JZkKotkROaHAfr6L4t8jPVqpdWEus9QNwUcE%0AkK850dhQ

ORDENANZA REGULADORA DEL FUNCIONAMIENTO DEL REGISTRO GENERAL DE LA DIPUTACIÓN PROVINCIAL DE CIUDAD REAL, DE SU SECCIÓN DE REGISTRO DE PROPOSICIONES DE LICITADORES Y DE LA CREACIÓN Y REGULACIÓN DE UN REGISTRO AUXILIAR ELECTRÓNICO.
BOP Ciudad Real, núm. 29, de 9 de marzo de 2009.
Accesible en: www.dipcr.com

REGLAMENTO DEL REGISTRO ELECTRÓNICO DE LA DIPUTACIÓN PROVINCIAL DE HUESCA.
BOP Huesca, núm. 198, de 14 de octubre de 2008, p. 4046.

ORDENANZA REGULADORA DE LA ORGANIZACIÓN Y EL FUNCIONAMIENTO DEL REGISTRO DE LA DIPUTACIÓN PROVINCIAL DE ZAMORA Y DEL REGISTRO ELECTRÓNICO.
Accesible en: http://www.diputaciondezamora.es/index.asp?MP=8&MS=150&MN=2&TR=A&IDR=1&iddocumento=756

REGLAMENTO DEL REGISTRO TELEMÁTICO DEL AYUNTAMIENTO DE FRAGA.
BOP Huesca, núm. 99, de 23 de mayo de 2008, p. 2082.

ORDENANZA MUNICIPAL REGULADORA DEL REGISTRO ELECTRÓNICO DEL AYUNTAMIENTO DE LAS GABIAS.
BOP Granada, núm. 147, de 4 de agosto de 2008, p. 103.

ORDENANZA REGULADORA DE LA PRESTACIÓN TELEMÁTICA DE SERVICIOS PÚBLICOS Y EL REGISTRO TELEMÁTICO DEL EXCMO. AYUNTAMIENTO DE MÁLAGA.
Accesible en: http://www.ayto-malaga.es/Malaga_24horas/jdv/legislacion/EQP60T_verdoc.jsp?idnorma=241

REGLAMENTO DEL REGISTRO ELECTRÓNICO DEL AYUNTAMIENTO DE HORNACHOS.
Accesible en: http://hornachos.dip-badajoz.es/index.php/mod.pags/mem.detalle/idpag.107/idmenu.1138/chk.70ed859a69d497c00c9f2bf7bf717617.html

ORDENANZA PROVINCIAL DE EJECUCIÓN ELECTRÓNICA DE PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS Y REGULACIÓN DEL REGISTRO TELEMÁTICO DE LA DIPUTACIÓN PROVINCIAL DE GRANADA.
BOP Granada, de 23 de mayo de 2007.

Serie Claves del Gobierno Local, 12 Fundación Democracia y Gobierno Local
ISBN: 978-84-614-0970-9

REGLAMENTO REGULADOR DE LA ADMINISTRACIÓN ELECTRÓNICA EN EL AYUNTAMIENTO DE VALSEQUILLO DE GRAN CANARIA.
BOP Las Palmas, de 4 de febrero de 2009.

ORDENANZA REGULADORA DEL REGISTRO ELECTRÓNICO DEL AYUNTAMIENTO DE VALENCIA.
BOP Valencia, de 13 de marzo de 2009.

Serie Claves del Gobierno Local, 12
ISBN: 978-84-614-0970-9
Fundación Democracia y Gobierno Local

Serie Claves del Gobierno Local, 12
ISBN: 978-84-614-0970-9
Fundación Democracia y Gobierno Local

La gestión documental en la Administración electrónica

Fina Solà i Gasset
Responsable de Archivo y Gestión Documental. Diputación de Barcelona

SUMARIO. 1. Introducción. 2. Pautas básicas para la implantación de un sistema de gestión documental en una Administración electrónica. 3. Los elementos de la metodología archivística. 3.1. El sistema de clasificación documental. 3.2. El sistema de descripción documental. 3.3. El sistema de transferencia documental. 3.4. El sistema de evaluación documental. 3.5. El sistema de conservación de documentos. **4. El acceso a la información.**

1. Introducción

La trascendencia de los cambios que se están desarrollando en las Administraciones Públicas, como consecuencia directa de la incorporación del modelo de Administración electrónica, afecta de manera importante y decisiva a la estructura interna y a las metodologías organizativas. No estamos ante una nueva Administración, sino ante un reto de modernización de la Administración.

Un nuevo concepto de contexto organizativo se ha ido desarrollando en las últimas décadas del siglo XX, produciendo una transformación radical en las metodologías de organización documental dirigidas a aumentar la eficacia y en busca de la excelencia. Se ha dado un giro importante en las Administraciones Públicas en cuanto a los modelos de organización de la información, como resultado de una reflexión sobre la complejidad de la actual realidad y de los retos del futuro más inmediato.

El aumento del volumen de documentación e información, resultado de las actuaciones propias de la gestión administrativa, hace necesaria la elaboración de una planificación estratégica de gestión documental integral, definida como un proceso global y sistemático en que también se debe definir la relación con su entorno. Estamos ante un momento crucial respecto a la planificación estratégica del modelo de Administración electrónica, y deberíamos desarrollar una referencia clara y concisa para la toma de decisiones.

La aprobación de la Ley 11/2007, de 22 de junio, de acceso electrónico de los ciudadanos a los servicios públicos, ha supuesto el inicio de la carrera hacia la mo-

Serie Claves del Gobierno Local, 12
ISBN: 978-84-614-0970-9
Fundación Democracia y Gobierno Local

dernización de la Administración en la que todos los actores implicados deben interrelacionarse de forma coordinada y sistemática.

Es un momento en que la Administración Pública debe adaptarse a nuevos requisitos documentales. Los ciudadanos pueden elegir el método de comunicación con la Administración, lo que supone una gestión administrativa que integre a los diferentes soportes documentales, lo que conlleva a su vez una necesidad creciente de organización de los documentos, así como de sus soportes, y la introducción de los expedientes híbridos en nuestras Administraciones.

La Administración Pública ha superado a lo largo de la historia diferentes retos, entre ellos la evolución y modernización de soportes y formatos documentales, que nos llevan desde el uso de los papiros, pergaminos, etc. al uso del documento electrónico. A principios del siglo XX, un reto importante fue la adopción por las Administraciones Públicas de los documentos escritos con máquina de escribir con iguales efectos que los manuscritos (ver Real Orden publicada en la Gaceta de Madrid, el día 19 de febrero de 1900). Actualmente, y con la aprobación de la Ley 11/2007, de 22 de junio, de acceso electrónico de los ciudadanos a los Servicios Públicos, el reto es la adopción por parte de las Administraciones Públicas de los documentos electrónicos con iguales efectos que los documentos tradicionales.

Estos procesos de cambio requieren de unas reflexiones y de análisis en profundidad de las repercusiones positivas y negativas que pueden surgir, y sus consecuencias.

¿En cuántas ocasiones hemos reflexionado sobre la necesidad que tiene la Administración Pública de modernizarse? ¿Cuántas veces nos hemos preguntado cómo organizan el gran volumen documental de que disponen? ¿Somos conscientes de la necesidad de sistematizar y normalizar la documentación? ¿Somos capaces de visualizar que, en un proceso de cambio hacia una Administración electrónica, debemos incorporar sistemas de gestión documental integral? ¿Podremos consultar documentos de los diez siglos anteriores y no los producidos en los siglos venideros?

Todas estas preguntas y muchas más son las que debemos hacernos hoy, y por tanto es el momento idóneo para incorporar sistemas de gestión documental integral en las organizaciones, para que no llegue el tiempo en que debamos lamentamos por no disponer de información del siglo XXI, aunque tengamos debidamente clasificados y ordenados los documentos de diez siglos anteriores.

Pero es posible que nos preguntemos: ¿qué es un sistema de gestión documental integral? ¿Por qué debemos incorporarlo a la gestión administrativa? En realidad,

Serie Claves del Gobierno Local, 12 Fundación Democracia y Gobierno Local
ISBN: 978-84-614-0970-9

cuando hablamos de un sistema de gestión documental nos referimos a un proceso transversal e integral de racionalización de la actividad administrativa que realiza una organización.

Actualmente, algunas Comunidades Autónomas han desarrollado legislación al respecto, como es el caso de Cataluña, que dispone de la Ley 10/2001, de 13 de julio, de archivos y documentos, en la que, en su artículo 2 apartado e), define un sistema de gestión documental como "el conjunto de operaciones y de técnicas, integradas en la gestión administrativa general, basadas en el análisis de la producción, la tramitación y los valores de los documentos que se destinan a la planificación, el control, el uso, la conservación, y la eliminación o la transferencia de los documentos a un archivo, con el objetivo de racionalizar y unificar su tratamiento y conseguir una gestión eficaz y rentable de los mismos".

La Comunidad Autónoma de Canarias dispone del Decreto 76/2003, de 12 de mayo, por el que se aprueba el Reglamento del sistema de gestión documental y organización de los archivos de la Administración Pública de dicha Comunidad, cuyo artículo 4 apartado G) define la gestión documental como "la parte de la gestión administrativa centrada en la aplicación de los principios de economía, eficacia y eficiencia en la producción, explotación, valoración, eliminación y servicio de los documentos".

En la Comunidad Autónoma Valenciana se publicó la Ley 3/2005, de 15 de junio, de archivos, que en su artículo 3 apartado k) define el sistema de gestión de documentos como "el conjunto de operaciones técnicas, integradas en la gestión administrativa general, que, basadas en el análisis de la producción, tramitación y valor de la documentación, se dirigen a la planificación, el control, el uso, la transferencia y la conservación o eliminación de la documentación".

Otro ejemplo lo vemos en las Illes Balears con la Ley 15/2006, de 17 de octubre, de archivos y patrimonio documental de las Illes Balears, cuyo artículo 2 apartado H) define la gestión documental como "un conjunto de operaciones y técnicas basadas en el análisis de la producción, la tramitación y la valoración de los documentos, que se destina a la planificación, al control, al uso, a la conservación y a la eliminación o a la transferencia de los documentos a un archivo, con el objetivo de racionalizar y unificar su tratamiento y conseguir una eficaz y rentable gestión".

También Navarra ha legislado sobre el tema de la organización documental y los archivos con la Ley Foral 12/2007, de 4 de abril, de archivos y documentos. En su artículo 2 apartado f) define el sistema de gestión documental como "marco en el que se definen, implantan y evalúan los principios metodológicos, las técnicas y los

Serie Claves del Gobierno Local, 12
ISBN: 978-84-614-0970-9
Fundación Democracia y Gobierno Local

instrumentos que sirven de fundamento básico al desarrollo de políticas y normas, destinadas a regir el tratamiento de los documentos a lo largo de las etapas de su ciclo de vida, con diferentes regulaciones para su organización, conservación, tratamiento y accesibilidad en cada etapa".

Conceptos tan básicos como "la gestión administrativa", "racionalizar", "eficacia", "eficiencia" y "planificación" forman parte de las definiciones. La Ley Foral 12/2007, de 4 de abril, de archivos y documentos, introduce un término nuevo, aunque muy utilizado en la metodología archivística, que es la concreción de que un sistema de gestión documental abarca todas las etapas del "ciclo de vida del documento". Esta apreciación es un elemento clave para el buen desarrollo de la gestión documental en una organización.

¿A qué nos referimos cuando hablamos de ciclo de vida del documento? Simplemente a la importancia de la estrategia global, integral, transversal y lineal de las metodologías organizativas documentales que nos aportarán mejoras sustanciales en la actuación de una Administración electrónica. La incorporación del concepto "ciclo de vida del documento" comportará una integración en las estructuras y las dinámicas de la organización, una ampliación del marco competencial del archivo y una gran aportación de éste a los procesos de cambio que se están desarrollando como fruto del entorno electrónico en que nos hallamos inmersos.

La necesidad de normalización documental, afecta tanto al documento en soporte tradicional como al documento electrónico, en cualquier momento de su ciclo de vida, lo que nos lleva directamente hacia un horizonte donde la planificación, normalización y estandarización de la gestión documental son una realidad para una Administración electrónica en la que se necesita de la conjunción con la tecnología afín.

Gráfico 1

Un sistema de gestión de documentos electrónicos, integra procedimientos definidos por una tecnología que nos permite desarrollar la producción de documentos

Serie Claves del Gobierno Local, 12 Fundación Democracia y Gobierno Local
ISBN: 978-84-614-0970-9

electrónicos de manera segura, controlada e integral, con intercambio de la información, de la documentación y de los datos, sin olvidarnos de la capacidad de integrar diferentes soportes, lo que comportará la creación de expedientes híbridos para dar cobertura a lo que la Ley 11/2007 expresa.

2. Pautas básicas para la implantación de un sistema de gestión documental en una Administración electrónica

La implantación de un sistema de gestión documental requiere de una fase previa de análisis de la producción documental de la organización, en la que se deben detectar todos los puntos débiles y los puntos fuertes de la organización, para obtener una visión de la realidad interna, así como de las oportunidades y amenazas del entorno.

El estudio de los puntos fuertes y débiles y de la organización, será una parte importante de la cimentación sobre la que deberá asentarse el proyecto completo.

La auditoría de la producción documental debe llevarse a cabo en una fase previa, y consistirá en la detección de todos los actores implicados directa o indirectamente en la producción de documentos, en su gestión y su utilización, de manera que dispondremos de la información de cada actor y de qué roles desempeñan en este proceso, así como su grado de implicación y disponibilidad. Debemos realizar un análisis muy minucioso de cada uno de los aspectos anteriormente mencionados, para así obtener todos los indicadores necesarios y los factores que determinan el nivel de posibilidad de implantación.

Para la elaboración de un diagnóstico preciso del nivel de organización de la producción documental en la organización, deben llevarse a cabo unas actuaciones concretas que darán como resultado el grado de sistematización existente en cuanto a metodología archivística. Para ello debemos responder a una serie de preguntas, que nos darán la información necesaria para realizar el diagnóstico sobre la producción documental. Algunas de las más comunes son:

- ¿de qué tipo de documentación dispone la organización?
- ¿qué ubicación tiene la documentación e información dentro de la organización?
- ¿cómo organizamos esta información? ¿qué metodologías de clasificación utilizamos? ¿disponemos de un cuadro de clasificación?
- ¿son transversales los métodos archivísticos y para toda la organización? ¿las metodologías de clasificación documental son sectoriales?

Serie Claves del Gobierno Local, 12
ISBN: 978-84-614-0970-9
Fundación Democracia y Gobierno Local

– ¿tenemos indicadores de uso?
– ¿sabemos quién hace qué?
– ¿disponemos de un inventario de los procesos?
– ¿hemos analizado los circuitos documentales?, etc.

Los resultados obtenidos proporcionarán algunas de las pautas necesarias para poder desarrollar el cuadro de clasificación uniforme de la documentación, que es una estructura lógica, jerárquica y coherente de las funciones de una organización, reflejadas en la documentación e información como resultado del desarrollo de sus actividades. El cuadro de clasificación debe contemplar las funciones de la organización más allá de su estructura orgánica y en continuo movimiento, y más allá del soporte y formato del documento.

La necesidad de estrategia global en un entorno de Administración electrónica, nos lleva a desestimar cualquier solución individualizada, tan común en muchas organizaciones. También debemos excluir las soluciones sectoriales que no tengan alcance global, y que no incorporen la normalización de los elementos de la metodología archivística como sistemática predeterminada.

La norma UNE 15489 de gestión documental, establece la necesidad de unas políticas y normas, de una asignación de responsabilidades y competencias y del establecimiento de procedimientos y directrices para el desarrollo de la gestión documental, así como la prestación de servicios relacionados con la gestión y su utilización. La norma UNE 15489 crea estándares para el diseño, implantación y administración de sistemas especializados de gestión, y promueve la integración de la gestión documental dentro del marco de los sistemas especializados de gestión.

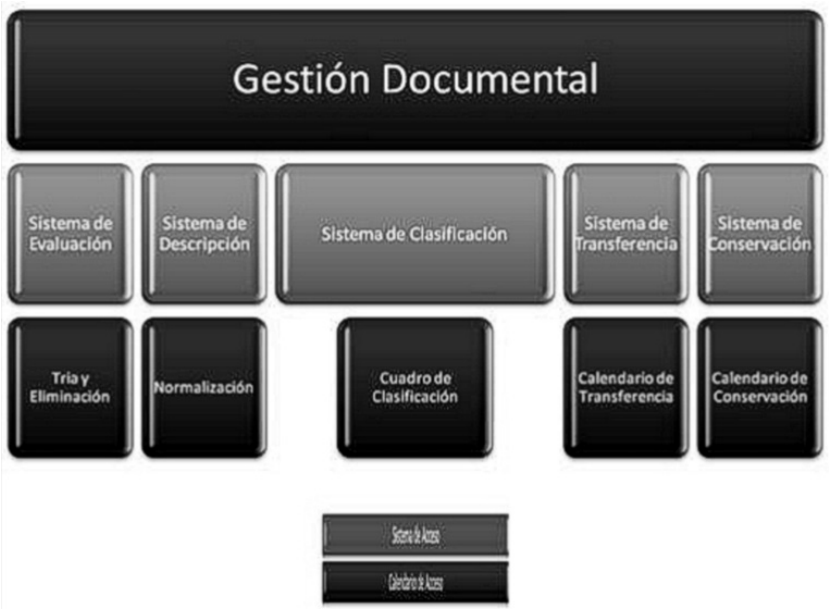
3. Los elementos de la metodología archivística

Las técnicas de tratamiento documental que nos aporta la metodología archivística como elementos para la gestión documental integral, se pueden desglosar en:

- El sistema de clasificación documental
- El sistema de descripción documental
- El sistema de ingreso o transferencia documental
- El sistema de evaluación documental
- El sistema de conservación documental

Serie Claves del Gobierno Local, 12 Fundación Democracia y Gobierno Local
ISBN: 978-84-614-0970-9

Gráfico 2:



3.1. El sistema de clasificación documental

Tal y como hemos definido con anterioridad, el sistema de clasificación es el resultado de la elaboración de un cuadro de clasificación de la documentación de carácter integral y transversal; es una determinación de las funciones de la organización que quedan reflejadas en la documentación resultante de la práctica de la gestión administrativa.

El cuadro de clasificación será el elemento estructural de toda la gestión documental, y el eje y punto de apoyo para determinar los atributos de gestión que van asociados al documento/expediente, como pueden ser el tipo de acceso, su evaluación, etc., que permite una gestión permanente de los documentos, así como el control de la trazabilidad de las acciones realizadas en cualquier fase de su ciclo de vida (activo, semiactivo e inactivo).

3.2. El sistema de descripción documental

La descripción documental es la operación de identificación, representación y abstracción del documento y/o expediente, conforme a unas normas preestablecidas, y el uso de estándares que facilitan la identificación, localización y recuperación de la información.

Serie Claves del Gobierno Local, 12
ISBN: 978-84-614-0970-9
Fundación Democracia y Gobierno Local

La descripción permite y promueve la incorporación de los metadatos, para que, de forma fidedigna, el documento esté asociado a cada operación que realiza durante todo su ciclo de vida, de manera que también quede vinculado al cuadro de clasificación uniforme de la documentación.

Estamos ante un proceso de normalización de la documentación, que debe seguir unos principios. La descripción documental es necesaria en todas las fases del ciclo de vida del documento, ya que debe dar respuesta en el momento en que se precise, según las necesidades de localización y recuperación de la información.

La descripción es uno de los instrumentos primordiales para facilitar el acceso y la consulta a los documentos para su control y conocimiento, y garantizar su debido uso, y debe determinar qué datos de identificación y uso deben ir asociados a los documentos durante la tramitación, y cómo se vincularán estos datos en todo el ciclo de vida.

La normalización de la descripción incorpora los estándares ISAD (G), como Norma Internacional general de descripción archivística, e ISAAR (CPF), como Norma Internacional para registros de autoridades archivísticas de organismos, personas y familias.

En este contexto, cabe destacar especialmente la elaboración de pautas y normas de referencia internacionales para la identificación y la descripción de los documentos electrónicos de archivo, como la ISO 15489, la ISO 23081 y la MoReq y MoReq2, como complemento de los dos estándares internacionales mencionados en el párrafo anterior.

3.3. El sistema de transferencia documental

La transferencia de documentos es una de las operaciones que engloba la gestión documental, en la que se establecen los períodos de traspaso de documentos y de responsabilidades a un repositorio específico para una buena conservación, en base a criterios establecidos a priori. Esta operación incluye el blindaje de los datos de los expedientes y de los documentos.

Es un proceso de preparación y ejecución de cambio de responsabilidad y de rol de la documentación que, previamente, ha sido declarada de conservación permanente. Desde los archivos de gestión, se incorpora a los repositorios de e-archivo para la conservación de las evidencias y pruebas con garantías de autenticidad, integridad y accesibilidad.

Serie Claves del Gobierno Local, 12 Fundación Democracia y Gobierno Local
ISBN: 978-84-614-0970-9

En un entorno de Administración electrónica, se deben adaptar los documentos electrónicos desde el productor para su traspaso al archivo permanente. La Norma ISO 20652:2006, PAIMAS –*Space data and information transfer systems. Producer-archive interfase. Methodology abstract Standard*–, identifica y define la necesidad de una estructura de compatibilidad e interacción entre ambos actores, con un diálogo predefinido para atenuar las dificultades de lectura de los distintos objetos digitales en ambos sistemas.

3.4. El sistema de evaluación documental

Es un proceso de identificación y estudio de los diferentes valores presentados en una determinada serie documental (conjunto de expedientes con igual o similar tramitación), para determinar si debe ser conservada o eliminada, así como el período de tiempo de conservación.

La valoración documental se debe llevar a cabo en la fase de diseño de la gestión documental, determinando el período de retención de cada uno de los documentos electrónicos y asegurando la transferencia o la evaluación según sea el caso concreto, afirmando la integridad, fiabilidad y autenticidad de los documentos.

En diversas comunidades autónomas y en la Administración central, se han creado comisiones especiales para evaluar los expedientes y determinar su período de conservación. Algunos ejemplos los podemos ver en la Comunidad Foral de Navarra, donde se creó la Comisión de Evaluación Documental de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra; en la Comunidad Autónoma de Andalucía, que creó la Comisión Andaluza Calificadora de Documentos Administrativos; en la Comunidad Autónoma de Cataluña, donde se creó la Comisión Nacional de Acceso, Evaluación y Selección Documental, etc.

3.5. El sistema de conservación de documentos

La gestión documental debe disponer de estrategias de preservación, conservación y almacenamiento que permitan la conversión de datos a formatos de conservación permanente, en repositorios específicos. Los repositorios de documentos electrónicos de archivo deben facilitar el acceso a la información, ofreciendo unas medidas de seguridad que garanticen la preservación de la información a largo plazo.

Ejemplos de estándares y proyectos internacionales que buscan dar respuesta a operaciones de custodia de documentos e información, y garantizar las condiciones

Serie Claves del Gobierno Local, 12
ISBN: 978-84-614-0970-9
Fundación Democracia y Gobierno Local

de identidad, integridad, autenticidad, confidencialidad y legitimación, son los UNE-ISO/TR 18492:2008 IN, que promueven la necesidad de conservación a largo plazo de la información basada en documentos; la UNE-ISO 19005-1:2008 de gestión de documentos, y el formato de fichero de documento electrónico para la conservación a largo plazo; la ISO 32000-2008 Preservación de documentos electrónicos (Pdf-a), y el proyecto InterPARES (*The Internacional Research on Permanent Authentic Records in Electronic Systems*), entre otros.

Conocer la necesidad de la preservación de los documentos electrónicos, brinda la oportunidad de desarrollar planes de seguridad, preservación y conservación que garanticen el acceso a la información, tanto del siglo XI como del siglo XXI.

4. El acceso a la información

El acceso a la información como derecho democrático, comporta el deber de introducir mecanismos de acceso, comprensión y autorización de la información. Además debemos aplicar elementos de acceso a las evidencias electrónicas, mecanismos de acceso y seguridad y de protección de los datos personales.

El conjunto de elementos de la metodología archivística en el entorno de la interoperabilidad debe operar y compatibilizar. Debe evidenciarse la capacidad de los sistemas de información y de sus procedimientos para compartir datos e intercambiar información y conocimiento.

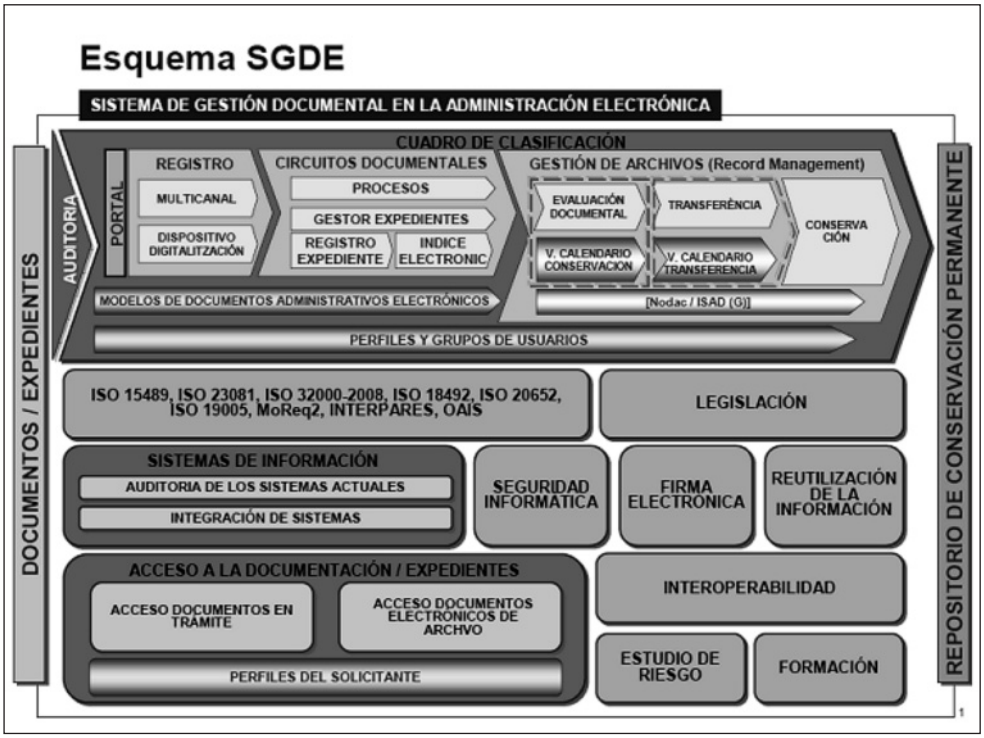
El artículo 42 de la Ley 11/2007, de 22 de junio, de acceso electrónico de los ciudadanos a los Servicios Públicos, crea el Esquema Nacional de Interoperabilidad. El Real Decreto 4/2010, de 8 de enero, por el que se regula el Esquema Nacional de Interoperabilidad en el ámbito de la Administración Electrónica, en su Capítulo X, desarrolla las condiciones de recuperación y conservación de los documentos, resaltando la necesidad de la definición de una política de gestión de documentos, así como la inclusión del índice electrónico, la seguridad, los formatos de los mismos y la digitalización de documentos en soporte papel.

Otra característica del entorno del Archivo y la Gestión Documental, es que actúa en la reutilización de la información y los diferentes usos de la información pública (Ley 37/2007, de 16 de noviembre, sobre reutilización de la información del sector público), en cuanto que tiene por objeto la regulación básica del régimen jurídico aplicable a la reutilización de los documentos elaborados o custodiados por las Administraciones y organismos del sector público.

Serie Claves del Gobierno Local, 12 Fundación Democracia y Gobierno Local
ISBN: 978-84-614-0970-9

Los estudios de riesgo para evitar una pérdida innecesaria de documentación e información e impedir la manipulación de la información, facilitar el acceso y un intercambio con garantías, son otra de las prioridades del entorno descrito.

Gráfico 3:



La aplicación de metodologías archivísticas en los componentes de la producción documental de la Administración, debe estar en consonancia con la tecnología que se destinará a tal efecto. Este carácter integral y de armonía supone un cambio de la metodología organizativa de la información que deberá concordar con una substancial gestión del cambio. Supone modificar la estructura y arquitectura de la organización documental, redefinir y adaptar las necesidades y la metodología y avanzar en la normalización, teniendo como metas la interoperabilidad, la seguridad, la conservación y el acceso.

La armonización de la tecnología, la metodología archivística y la legislación, así como la madurez de los componentes, establecen un momento idóneo y una oportunidad única para la plena aplicación de la Administración electrónica.

Serie Claves del Gobierno Local, 12
ISBN: 978-84-614-0970-9
Fundación Democracia y Gobierno Local

Serie Claves del Gobierno Local, 12
ISBN: 978-84-614-0970-9
Fundación Democracia y Gobierno Local

Comunicaciones y notificaciones electrónicas

Eduardo Gamero Casado

Catedrático de Derecho Administrativo. Universidad Pablo de Olavide de Sevilla

SUMARIO. 1. Introducción. 1.1. La necesidad de un adecuado sistema de notificaciones electrónicas en la Era de la Información. 1.2. Acervo previo en la materia: el fracaso del Servicio de Notificaciones Telemáticas Seguras. **2. Las notificaciones administrativas: requisitos derivados del Derecho común general y contenidos de la Ley 11/2007. 3. La determinación del medio de comunicación y notificación.** 3.1. Régimen general de las comunicaciones electrónicas. 3.1.1. Comunicación y notificación no son nociones equivalentes. 3.1.2. Requisitos generales de las comunicaciones electrónicas. 3.1.3. Las comunicaciones interadministrativas. 3.2. La imposición obligatoria del medio electrónico. 3.2.1. La multicanalidad y la libre elección del medio por el ciudadano. 3.2.2. La potestad de imponer el uso obligatorio de los medios electrónicos en las comunicaciones. 3.2.3. El derecho a cambiar de canal (intermodalidad de la comunicación), y su necesaria matización. 3.3. La elección del medio de notificación. 3.3.1. El derecho a la elección del medio y la manifestación del consentimiento. 3.3.2. La suscripción de procedimientos. 3.3.3. El derecho a cambiar de medio de notificación: remisión. **4. La práctica de las notificaciones electrónicas y sus incidencias.** 4.1. Las formas de notificación. 4.1.1. La dirección de correo electrónico habilitada. 4.1.2. Sistemas de correo electrónico con acuse de recibo. 4.1.3. Comparecencia electrónica. 4.1.4. La publicación sustitutoria en tablones de edictos electrónicos. 4.1.5. Otros medios de notificación electrónica. En particular, la mensajería electrónica en redes intranet y en relaciones de sujeción especial. 4.1.6. Un ejemplo sectorial: la Dirección Electrónica Vial. 4.2. Reglas específicas en cuanto al acceso. 4.2.1. Momento en que debe entenderse practicada la notificación. 4.2.2. Rechazo tácito y permanencia de la notificación a disposición del destinatario. 4.2.3. Supresión del segundo intento. 4.2.4. Juicio crítico sobre la asimetría de los regímenes jurídicos en función del medio de notificación. 4.2.5. Imposibilidad técnica o material de acceso al contenido. 4.2.6. Intento documentado de notificación y silencio administrativo.

1. Introducción

1.1. La necesidad de un adecuado sistema de notificaciones electrónicas en la Era de la Información

Está fuera de discusión la transformación social que ha supuesto la generalización de las tecnologías de la información y la comunicación. Cada vez es más cierto que esos

Serie Claves del Gobierno Local, 12
ISBN: 978-84-614-0970-9

Fundación Democracia y Gobierno Local

cambios también se han experimentado en las relaciones jurídico-administrativas: las Administraciones Públicas emplean, con intensidad creciente, estas tecnologías para la gestión interna y para su relación con los ciudadanos. Las principales dificultades que se presentaban inicialmente a la generalización de la Administración electrónica (elevado coste de inversión, formación de los empleados, recelos de la ciudadanía, inseguridad jurídica por falta de regulación de la materia...) se van disipando poco a poco, y en la actualidad no constituyen un obstáculo verosímil a la digitalización de los procedimientos y a la prestación de servicios electrónicos por parte de las Administraciones Públicas. La ciudadanía está utilizando ya masivamente algunos servicios de Administración electrónica que han sido diseñados con parámetros adecuados de accesibilidad, usabilidad y seguridad. Esto demuestra que una adecuada configuración de los servicios de Administración electrónica se está viendo correspondida con una respuesta positiva por parte de la ciudadanía. Tales servicios de Administración electrónica no sólo mejoran la situación de los ciudadanos, que ven facilitado el ejercicio de sus derechos: también permiten una gestión administrativa interna más ágil, redundando en una optimización de los recursos humanos y materiales. Por consiguiente, la implantación de servicios de Administración electrónica, adecuadamente diseñados desde el punto de vista técnico y que permitan salvaguardar las garantías jurídicas, constituye en la actualidad un verdadero imperativo, derivado del artículo 103 CE –principio de eficacia–, y del artículo 3.2 LRJPAC –criterios de eficiencia y servicio a los ciudadanos–, además de constituir las más relevantes finalidades de la propia Ley 11/2007 –artículo 3–. En lo que nos ocupa, estas mismas reflexiones deben proyectarse hacia el régimen jurídico de las notificaciones administrativas, reforzadas con algunos elementos adicionales.

En efecto, la notificación es un trámite esencial para la gestión administrativa: la eficacia de todos los actos administrativos que afecten a derechos e intereses legítimos depende de su adecuada realización. Tras la reforma de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (LRJPAC), operada por la Ley 4/1999, de 13 de enero, su trascendencia es aún mayor, por cuanto la notificación debe practicarse antes del *dies ad quem* para la producción del silencio administrativo, de tal manera que una notificación defectuosa, o la ausencia total de este trámite, supondría la generación de un acto presunto estimatorio o la desestimación presunta de lo pedido. Todo ello determina la necesidad de apoderar a la Administración con instrumentos eficaces de notificación administrativa.

Pero además, la sociedad actual ha transformado radicalmente sus hábitos domésticos, dificultándose de manera extraordinaria la entrega de notificaciones postales, al encontrarse los domicilios desocupados la mayor parte del tiempo. La implantación de las nuevas tecnologías de la sociedad de la información y el conocimiento, y su

Serie Claves del Gobierno Local, 12 Fundación Democracia y Gobierno Local
ISBN: 978-84-614-0970-9

acceso cada vez más generalizado al común de la población, hacen especialmente deseable la articulación de un régimen jurídico específico que contemple la posibilidad de recibir notificaciones administrativas por medios electrónicos, adaptando las determinaciones comunes, relativas a la notificación, a las particularidades específicas que entraña el empleo de este medio.

Todo ello sitúa a la notificación electrónica en el centro mismo del escenario, invitando a articular un servicio susceptible de conciliar los dos bienes jurídicos que pueden entrar en colisión con ocasión de su práctica: la garantía de los derechos de los ciudadanos, y la eficacia de la actuación administrativa.[1] Aquí me ocupo de exponer la cuestión analizando el régimen básico previsto en la Ley 11/2007, y el desarrollo de que ha sido objeto para la Administración del Estado, sin abordar los sistemas de notificación previstos en otros ámbitos, como en el Derecho autonómico[2] o en la Administración tributaria.[3]

1.2. Acervo previo en la materia: el fracaso del Servicio de Notificaciones Telemáticas Seguras

La Ley 11/2007, de acceso electrónico de los ciudadanos a los Servicios Públicos, o Ley de Administración electrónica (como la denominaremos convencionalmente en lo sucesivo, también usando el acrónimo LAE), es una magnífica disposición, repleta de aciertos, que ha situado a España en la vanguardia mundial de la ordenación jurídico-positiva de la materia. Es preciso resaltarlo por hacer justicia a este incuestionable esfuerzo normativo. Sin embargo, en materia de comunicaciones y notificaciones telemáticas, el texto de la Ley de Administración electrónica no resuelve adecuadamente diferentes aspectos concernidos por la práctica de la notificación. Ya existía en esta cuestión un importante acervo normativo, práctico y académico, que podría haber servido como referente para superar las serias limitaciones de que adolecía el régimen jurídico de la materia. Algunas de estas experiencias sí han sido incorporadas a la nueva Ley, pero otros muchos aspectos finalmente no han sido enmendados y se han incorporado a la nueva Ley sin apenas novedad.

En efecto, las notificaciones telemáticas fueron uno de los primeros aspectos de la Administración electrónica que recibieron atención por parte del legislador estatal

1. Un binomio especialmente destacado por DE DIEGO DÍEZ, L. A.: *Garantías en la práctica de las notificaciones administrativas*, Bosch, Barcelona, 2008, p. 23 y ss.

2. Para cuyo estudio puede acudirse a MARTÍN DELGADO, I.: *Las notificaciones electrónicas en el procedimiento administrativo*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2009, p. 132 y ss.

3. En esta materia, véase especialmente DELGADO GARCÍA, A. M.: "Manifestaciones de la Administración electrónica tributaria", en la obra coordinada por ella misma y por OLIVER CUELLO, R.: *Administración electrónica tributaria*, Bosch Editor, Barcelona, 2009, p. 159 y ss.

Serie Claves del Gobierno Local, 12
ISBN: 978-84-614-0970-9
Fundación Democracia y Gobierno Local

básico: mediante la Ley 24/2001, de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social, que modificó el artículo 59 de la Ley 30/1992 a fin de regular las notificaciones electrónicas.[4] En desarrollo de sus previsiones, se dictó el Real Decreto 209/2003, de 21 de febrero, por el que se regulan los registros y las notificaciones telemáticas, así como la utilización de medios telemáticos para la sustitución de la aportación de certificados por los ciudadanos; si bien su ámbito de aplicación se contrae a la Administración del Estado. Y, mediante un desarrollo normativo de segundo grado, se reguló a su vez la materia en la Orden PRE/1551/2003, de 10 de junio, por la que se desarrolla la disposición final primera del Real Decreto 209/2003.

El producto final de todo ello, desde el punto de vista práctico, fue la puesta en marcha de un Servicio de Notificaciones Telemáticas Seguras (SNTS) por parte del Ministerio de Administraciones Públicas, confiándose su prestación material a Correos y Telégrafos, mediante un convenio suscrito por ambas partes el 22 de octubre de 2003. El servicio arrancó de manera efectiva en 2004, y según los indicadores, hechos públicos por el Ministerio en noviembre de 2008, sus principales magnitudes (globales para los cuatro años de funcionamiento) son las siguientes: 50.000 direcciones electrónicas creadas, 14 organismos emisores integrados en el servicio, y 1.000.000 de notificaciones practicadas. Tales estadísticas de uso son francamente decepcionantes, y no resisten la menor comparación con otros servicios de Administración electrónica articulados por la Administración del Estado: por ejemplo, la presentación telemática del IRPF ha sido realizada en 2009 por 6.913.368 contribuyentes, un 22,9% más que en 2008; sobre el total de declaraciones, las presentadas por Internet suponen un 35%. Ya no vale decir, por otra parte, que la Administración tributaria no puede ofrecerse como parámetro de contraste debido a su ya larga tradición en la materia: otros ámbitos sectoriales, como la afiliación de trabajadores a la Seguridad Social, o la solicitud de cita médica por Internet, ofrecen cifras igualmente satisfactorias. El SNTS constituye un rotundo fracaso, lo cual no sólo es reprochable por el gasto que ha supuesto su entrada en funcionamiento, sino que además supone una clara frustración de las expectativas de los ciudadanos, pues a la vista queda que, cuando los servicios de Administración electrónica se encuentran debidamente con-

4. Sobre el régimen de las notificaciones electrónicas previo a la Ley 11/2007, deben verse especialmente mis trabajos: Gamero Casado, E.: *Notificaciones telemáticas y otros medios de notificación administrativa en el procedimiento administrativo* común, Bosch, Barcelona, 2005; y "La notificación por correo electrónico tras la Ley 24/2001, de 27 de diciembre", *REDA*, núm. 116, 2002; así como Valero Torrijos, J.: *El régimen jurídico de la e-Administración*, Comares, Granada, 2004 (la 2.ª edición de esta obra, que será la citada en lo sucesivo, es de 2007); Martín Delgado, I.: "Las notificaciones administrativas telemáticas", en Punzón Moraleda, J. (coord.): *Administraciones Públicas y nuevas tecnologías*, Lex Nova, Valladolid, 2005, p. 171 y ss.; Bauzá Martorell, F. J.: *Procedimiento administrativo electrónico*, Comares, Granada, 2002, p. 176 y ss.; y Dávila Muro, J.: "La notificación digital hacia los ciudadanos: características y posibles modelos", *Seguridad en Informática y Comunicaciones*, núm. 45, 2001, p. 48 y ss.

Serie Claves del Gobierno Local, 12 Fundación Democracia y Gobierno Local
ISBN: 978-84-614-0970-9

figurados, desde el punto de vista técnico y jurídico, los utilizan masivamente, dado que les facilitan mucho las cosas.

Hemos de preguntarnos necesariamente qué ha podido ocurrir para alcanzar estos pobres resultados, y adoptar las determinaciones oportunas para reconducir la situación, por todas las razones expuestas: por la centralidad que representa el trámite de la notificación en las relaciones jurídico-administrativas, por las exigencias que demanda la ciudadanía en cuanto al deber de buena Administración, y por las indudables ventajas para la gestión interna que se derivan del empleo de las tecnologías de la información y la comunicación en el procedimiento administrativo. Conviene anticipar cuáles son los puntos negros del sistema, para contrastar después de qué manera se aborda la cuestión por la Ley 11/2007. A mi juicio, son fundamentalmente los siguientes motivos los que han conducido a esta decepcionante situación:

- La complejidad que entraña la elección del medio por parte del ciudadano, que exige dos trámites sucesivos para manifestar su consentimiento a la notificación electrónica: la indicación del medio electrónico como preferente, y la suscripción a concretos procedimientos.
- El hecho de que tal elección debe hacerse con cada Administración Pública, obligando al ciudadano a realizar el trámite infinidad de veces y con interlocutores diferentes (con cada Administración que se relacione, y en cada concreto procedimiento al que se suscriba). Es muy llamativo que no exista un servicio centralizado de notificaciones electrónicas, compartido por todas las Administraciones Públicas.
- La deficiente regulación de la posibilidad de remitir directamente notificaciones electrónicas a los ciudadanos, en procedimientos iniciados de oficio.
- Las limitaciones de los propios servicios de notificación, que ofrecen utilidades muy reducidas.
- El escaso período de permanencia de la notificación (10 días) en el buzón electrónico del ciudadano, que le puede llevar a desconfiar del sistema, pues le obliga a estar continuamente alerta, revisando si le han llegado notificaciones a los diferentes sistemas de notificación a los que esté suscrito.
- El hecho de que, cuando el destinatario no descargue la notificación una vez transcurrido ese plazo, se entenderá rechazada (no infructuosa), colocándole en una posición muy desfavorable frente a los ciudadanos que son notificados por el medio postal tradicional.

Serie Claves del Gobierno Local, 12
ISBN: 978-84-614-0970-9
Fundación Democracia y Gobierno Local

2. Las notificaciones administrativas: requisitos derivados del Derecho común general y contenidos de la Ley 11/2007

La Ley 11/2007 y la Ley 30/1992 entablan una relación de especialidad-generalidad.[5] En relación con las notificaciones electrónicas, al igual que en el resto de materias, la Ley 11/2007 no aborda la totalidad de la regulación, sino exclusivamente las especialidades derivadas de la utilización de las tecnologías de la información y la comunicación en ese concreto trámite. Los contenidos de la Ley 11/2007 deben integrarse necesariamente con el régimen general de las notificaciones administrativas previsto por la Ley 30/1992. Aunque no abordemos el estudio detallado de la cuestión, conviene sintetizar aquí alguno de estos aspectos generales de las notificaciones administrativas, para encuadrar adecuadamente las especialidades que plantean las notificaciones electrónicas.

En cuanto al bien jurídico que se atiende con este trámite, según el Tribunal Supremo, "la finalidad básica de toda notificación va enderezada a lograr que el contenido del acto llegue realmente a conocimiento de su natural destinatario, en toda su integridad sustancial y formal, y en una fecha indubitada susceptible de efectuar sin dificultad el cómputo del plazo previsto para que el interesado pueda actuar válidamente en defensa de su derecho";[6] con ello se trata, en definitiva, de evitar que el destinatario de un acto administrativo sufra indefensión, como recuerdan el propio Tribunal Supremo[7] y la más autorizada doctrina.[8] Es bajo este concreto prisma que

5. Me he ocupado detenidamente de exponer esta cuestión en Gamero Casado, E.: "Objeto, ámbito de aplicación y principios generales de la Ley de Administración electrónica; su posición en el sistema de fuentes", en Gamero Casado, E. y Valero Torrijos, J.: *La Ley de Administración electrónica. Comentario sistemático a la Ley 11/2007, de 22 de junio, de acceso electrónico de los ciudadanos a los Servicios Públicos*, Aranzadi, Cizur Menor (Navarra), 2009 (1.ª ed. en 2007), p. 97 y ss., trabajo al que me remito para las consideraciones generales derivadas de ello.

6. *Cfr.*, entre otras, SSTS 14/7/99, Ar. 6068; 2/7/96, Ar. 6128; 14/10/92, Ar. 8467; y ATS 29/9/93, Ar. 6521.

7. Como se afirma con toda claridad en la STS 10/11/00, Ar. 10061: "Debe entender el recurrente que las garantías, tanto constitucionales, del artículo 24, como las derivadas de la Ley de procedimiento administrativo de 1958 y de la Ley 30/1992 de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas, referidas a las notificaciones, tienen como finalidad, ante todo, el evitar la indefensión material de los administrados ante los actos de las Administraciones Públicas"; en análogo sentido, STS 25/2/98, Ar. 1408. Por ello, el incumplimiento de tales garantías genera indefensión a los interesados, como sostienen las SSTS 11/2/03, Ar. 2490, y 13/3/00, Ar. 3826, entre otras.

8. Y en estos términos nos lo recuerda T. R. Fernández: "Este extraordinario detalle y rigor formal (que procede en último término de la benemérita Ley Azcárate de Procedimiento de 1889), del que no participan las notificaciones judiciales, se justifica por dos razones: por una parte, porque la intervención en un procedimiento administrativo no requiere asistencia de letrado; por otra, porque en el tráfico administrativo los plazos de impugnación son extraordinariamente fugaces. Todo ello exige un especial cuidado, a fin de evitar que se pierdan derechos

Serie Claves del Gobierno Local, 12 Fundación Democracia y Gobierno Local
ISBN: 978-84-614-0970-9

debe, pues, analizarse todo el régimen jurídico de las notificaciones administrativas: como un trámite formal, de carácter instrumental, con el que se presta soporte al derecho material de no padecer indefensión.

En cuanto a los medios de notificación, según el artículo 59.1 LRJPAC, "las notificaciones se practicarán por cualquier medio que permita tener constancia de la recepción por el interesado o su representante, así como de la fecha, la identidad y el contenido del acto notificado". Este apartado establece las condiciones que debe satisfacer todo medio de notificación, sea postal, electrónico, o de cualquier otro tipo. Como se observa, la idoneidad de un determinado medio de notificación depende fundamentalmente del recto cumplimiento de formalidades de constancia, pues en el fondo de todo este asunto lo que subyace verdaderamente es un problema de prueba:[9] la Administración debe emplear un medio de notificación que permita probar posteriormente que ésta se practicó y se recibió, la fecha en que esto se hizo, la identidad y contenido del acto notificado, etc. Y esto significa que conviene a la Administración preconstituir documentalmente, a lo largo del procedimiento administrativo, la prueba de que se practicó la notificación, su doble intento infructuoso o su rechazo, de acuerdo con los requisitos de constancia anteriormente citados. En otra perspectiva, pero con idéntico significado, se notará que resulta completamente superfluo demostrar que el destinatario conoce el contenido del acto, pues cuando se reúnen los requisitos formales que rodean al trámite, y puede demostrarse que se hizo llegar la notificación a su destinatario, emerge la ficción –la presunción– de que éste conoce su contenido,[10] siendo irrelevante que no haya llegado a hacerlo.

---

materiales por razones puramente adjetivas"; *cfr.* García de Enterría, E. y Fernández Rodríguez, T. R.: *Curso de Derecho Administrativo,* vol. 1, Civitas, Madrid, 2006, p. 586. En análogos términos se pronuncia el común de la doctrina: *vid.* especialmente González Pérez, J. y González Navarro, F.: *Comentarios a la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común*, Civitas, Madrid, 2007, p. 1673 y ss.; de Diego Díez, L. A.: *Garantías..., op. cit.*, p. 21 y ss.; Núñez Ruiz, M. J.: *La notificación de los actos administrativos en el procedimiento común*, Montecorvo, Madrid, 1994, p. 25 y ss.; López Merino, F.: *La notificación en el ordenamiento jurídico* español, Comares, Granada, 1989, p. 77 y ss.; Martín Rebollo, L.: "Disposiciones administrativas y actos administrativos", en Leguina Villa, J. y Sánchez Morón, M.: *La nueva Ley de régimen jurídico de las Administraciones Públicas y del procedimiento administrativo común*, Tecnos, Madrid, 1993, p. 176; y Barcelona Llop, J.: *Ejecutividad, ejecutoriedad y ejecución forzosa de los actos administrativos*, Universidad de Cantabria, Santander, 1995, p. 217 y ss.

9. En ello conviene igualmente Martín Delgado, I.: *Las notificaciones electrónicas...*, *op. cit.*, p. 54 y ss.

10. Como sostiene Velasco Caballero, F.: "Notificaciones administrativas: presunciones y ficciones", *Justicia Administrativa*, núm. 16, 2002, p. 47. En esta misma idea incide González Orbaneja, del siguiente modo: "las notificaciones se rigen por el principio de la recepción, no del conocimiento. Desde esta perspectiva, la eficacia del acto de comunicación queda supeditada a que se haya observado toda la normativa legal que regula su práctica, con independencia de que el destinatario haya podido tener un efectivo conocimiento del mismo, supuesto éste que, como máximo, posibilita la subsanación del acto inicialmente viciado, siempre que el destinatario se dé

Serie Claves del Gobierno Local, 12
ISBN: 978-84-614-0970-9
Fundación Democracia y Gobierno Local

Éstos son los aspectos nucleares del régimen de notificaciones administrativas previsto en la Ley 30/1992, si bien existen otras reglas de carácter específico, aplicables al lugar donde practicar las notificaciones, a las notificaciones infructuosas, al rechazo de la notificación, etc., que se comentarán en el momento oportuno.

Sobre tales determinaciones, y con carácter prevalente a ellas como resulta de su condición de norma especial, se aplican los artículos 27 y 28 LAE cuando el medio de notificación es electrónico. El artículo 59.3 LRJPAC, antes de ser derogado por la Ley 11/2007, establecía una remisión al desarrollo reglamentario de este medio de notificación. El nuevo régimen legal es más extenso que el anterior, y no articula *expresis verbis* remisión reglamentaria alguna. Pero sus contenidos materiales no resultan suficientes para despejar una serie de interrogantes que suscita la práctica de la notificación por medios telemáticos. En este sentido, la ordenación estatal básica no agota el título competencial del que dispone el Estado en virtud del artículo 149.1.18.ª CE, y hará inevitable que surjan desarrollos reglamentarios y plataformas de notificación claramente disímiles en las diferentes Administraciones Públicas. En línea de principio, la variedad en los sistemas de notificación es coherente con la flexibilidad que admite el propio artículo 59.1 LRJPAC, por lo que no resulta en sí misma reprochable. Sin embargo, sí es discutible que algunos aspectos nucleares de la práctica de las notificaciones administrativas queden entregados a la discrecionalidad de cada Administración Pública. Basta una lectura superficial del RD 209/2003 y de la Orden PRE/1551/2003 –ambos citados–, en los que se regulan las especialidades de las notificaciones electrónicas en la Administración del Estado, para comprender hasta qué punto la ordenación propia de cada Administración puede ser determinante del régimen jurídico de la notificación.

Ya en su día lamenté que esto suponía una centrifugación del régimen jurídico de las notificaciones electrónicas.[11] Los primeros posicionamientos doctrinales, tras la Ley de acceso electrónico, no coinciden en sus juicios acerca de si la nueva regulación resuelve o no los problemas que ya entonces yo apuntaba.[12] Es llamativo notar, además, que la situación se ha agravado a raíz de la Ley 11/2007, debido a que no

---

por enterado"; citado por Mares Roger, F.: "Los actos de comunicación judicial en la nueva Ley de enjuiciamiento civil (perspectivas de práctica forense)", *La Ley*, núm. 5281, 2001, p. 5.

11. En Gamero Casado, E.: "La notificación por correo electrónico...", *op. cit.*, p. 519 y ss.; y en *Notificaciones telemáticas..., op. cit.*, p. 187 y ss.

12. Así, Rego Blanco, M. D.: "Registros, comunicaciones y notificaciones electrónicas", en Gamero Casado, E. y Valero Torrijos, J. (coords.): *La Ley de Administración electrónica*, Aranzadi, Cizur Menor (Navarra), 2009, p. 424, estima que la situación no ha mejorado, sino que ha empeorado. En cambio, Valero Torrijos, J.: *El régimen jurídico..., op. cit.*, p. 138, nota 7, considera que gran parte de las críticas han sido atendidas por el legislador.

Serie Claves del Gobierno Local, 12 Fundación Democracia y Gobierno Local
ISBN: 978-84-614-0970-9

establece una remisión reglamentaria expresa para regular estas materias.[13] Durante la vigencia del artículo 59.3 LRJPAC, al menos, cada Administración Pública debía aprobar una norma reglamentaria que estableciera los rasgos determinantes de la notificación electrónica. Con la Ley 11/2007 esa exigencia ha desaparecido, lo que no supone que se erradique la diversidad de regímenes jurídicos, sino que ahora es posible que tal variedad derive simplemente de la aplicación informática que se implante para dar soporte al servicio de notificaciones electrónicas, puesto que sus características no se establecen con carácter general (o común). Parece, en cualquier caso, que la progresiva cesión de espacio normativo y ejecutivo a las Comunidades Autónomas y al resto de Administraciones Públicas, constituye una tónica inherente a todos los productos legislativos de las últimas legislaturas, por lo que no resulta exponente de un descuido puntual, sino expresión de una tendencia generalizada. Por lo demás, debe reconocerse que el propio artículo 59.1 LRJPAC admite una gran flexibilidad en la elección del medio de notificación, por lo que tampoco es un rasgo patológico, contrario a la Ley 30/1992, que cada Administración Pública disponga de un servicio propio de notificaciones telemáticas. Pero insisto en que no parece la mejor solución para organizar este asunto con arreglo a un patrón de garantías comunes para todos los ciudadanos (como pretende el artículo 149.1.18.ª CE), y sobre todo, con economía de costes (artículo 103 CE).

3. La determinación del medio de comunicación y notificación

3.1. Régimen general de las comunicaciones electrónicas

3.1.1. Comunicación y notificación no son nociones equivalentes

La sección 2.ª del capítulo III del título II de la Ley 11/2007 regula conjuntamente las comunicaciones (artículo 27) y las notificaciones electrónicas (artículo 28). La primera precisión a hacer es, pues, de carácter semántico, pues no se trata de una misma cosa. Comunicación y notificación son conceptos vinculados por una relación de género-especie: la primera incluye en su carga semántica a la segunda, que constituye, por tanto, una expresión singular o específica de comunicación. Además de la notificación, una comunicación electrónica puede ser un acceso al expediente administrativo para conocer su estado de tramitación. O también, la presentación por el ciudadano de un documento en un registro. De otro lado, como acertadamente apunta Rego, las comunicaciones administrativas internas, y las interadministrativas,

13. Sin embargo, el nuevo régimen de las notificaciones telemáticas en la Ley 11/2007 parece suscitar una valoración contraria a Palomar Olmeda, A.: *La actividad administrativa desarrollada por medios electrónicos*, Aranzadi, Cizur Menor (Navarra), 2007, p. 158, quien estima que la Ley aborda esta materia con mayor extensión para solventar precisamente los vacíos que dejaba abiertos el régimen anterior.

Serie Claves del Gobierno Local, 12
ISBN: 978-84-614-0970-9
Fundación Democracia y Gobierno Local

se encuadran igualmente en esta acepción genérica, y puede tratarse de una gama muy variada de relaciones (obligatorias o facultativas, vinculantes o no, formalizadas o no, etc.), pero todas han de tener, como característica común, una relación jurídico-pública subyacente, en la medida que el artículo 2.2 LAE determina que la Ley no será de aplicación a las actividades que presten las Administraciones Públicas en régimen de Derecho privado.[14] Existen, pues, tres contenidos ínsitos en el término "comunicaciones": las notificaciones, los registros, y las restantes relaciones de comunicación distintas de las anteriores, pero mantenidas, en todo caso, en relaciones de carácter jurídico-público. Estas coordenadas legales son susceptibles de dos interpretaciones: por un lado, cabe pensar que el legislador establece tres grupos distintos de ordenación, uno para cada materia, articulándose, pues, unas reglas específicas para las notificaciones, otras para los registros y otras para las comunicaciones en general distintas de las anteriores.[15] La segunda interpretación, a la que me adhiero, es que el artículo 27 LAE constituye realmente un régimen general, de aplicación supletoria a los regímenes específicos articulados expresamente para manifestaciones concretas de la comunicación, esto es, para las notificaciones y los registros.[16] El principal argumento para defenderlo es que la imposición de la presentación de documentos en un registro electrónico puede beneficiarse del régimen general de remisión reglamentaria, previsto en el artículo 27.6 LAE, cuyo contenido no encuentra homólogo en los artículos 24 a 26, dedicados a los registros. Y también que, como veremos en su lugar, para que se pueda proceder a las comunicaciones electrónicas se exige que el ciudadano haya manifestado su consentimiento expresamente, en tanto que para las notificaciones electrónicas no se aplica este adverbio.

Una segunda precisión de carácter terminológico deriva de comparar el régimen anterior con el vigente. El ahora derogado artículo 59.3 LRJPAC hacía referencia a "medios telemáticos" de notificación, en tanto que el artículo 28 LAE habla de "notificaciones electrónicas". En sus acepciones generales de la ciencia Informática, parece más adecuada la primera expresión, por cuanto que electrónico es el soporte en el que se encuentra la información, en tanto que telemático es un término que expresa la conexión e intercambio de información (electrónica) entre dos equipos diferentes.

14. *Vid.* Rego Blanco, M. D.: "Registros...", p. 418.

15. Es la posición de Rego Blanco, M. D.: "Registros...", *op. cit.*, p. 418.

16. Precisamente por esto último, la ordenación sistemática de la Ley es perfectible: debía haberse estructurado el capítulo III en tres secciones, emplazando como primera el contenido del artículo 27, referente a las comunicaciones en general, que es de aplicación tanto a los registros (artículos 24 a 26), como a las notificaciones (artículo 28).

Serie Claves del Gobierno Local, 12 Fundación Democracia y Gobierno Local
ISBN: 978-84-614-0970-9

3.1.2. Requisitos generales de las comunicaciones electrónicas

Los requisitos generales de las comunicaciones electrónicas aparecen determinados en los apartados 3 y 5 del artículo 27 LAE. El primero de ellos dispone que "Las comunicaciones a través de medios electrónicos serán válidas siempre que exista constancia de la transmisión y recepción, de sus fechas, del contenido íntegro de las comunicaciones y se identifique fidedignamente al remitente y al destinatario de las mismas". Se trata de exigencias propias de cualquier intercambio telemático, quizá con la única excepción del adverbio "fidedignamente": este término introduce un elemento cualificado que, en línea de principio, descarta la admisibilidad de medios o tecnologías de telecomunicación que no permitan la identificación fidedigna de las partes, circunstancia que en el Derecho privado podría tratarse con mayor flexibilidad, pero que en el Derecho público es objeto de mayores restricciones.

Esta restricción determina, por ejemplo, que el servicio de telecomunicación de facsímil o fax, sin garantías o servicios adicionales de valor añadido, no pueda considerarse un mecanismo apto para las notificaciones administrativas, dadas las limitaciones de estos equipos a efectos de constituir una prueba suficientemente robusta de los extremos requeridos de constancia por la Ley 30/1992.[17] Así, a pesar de que el aparato emita un reporte del envío que contiene información relevante a efectos probatorios (la fecha y la de la transmisión, el número emisor, y el receptor), este documento es fácilmente manipulable, tanto en lo relativo al hecho de haberse realizado la telecomunicación, como a la fecha en que tuvo lugar; además, no le es dado acreditar: a) que el texto llegó íntegramente a destino (pudo haber, por ejemplo, una impresión defectuosa que lo hiciera ilegible); y b) quién recibió el envío, pues quizá no fue el destinatario, sino otra persona, quien tuviera acceso al documento, sin que quede constancia de quién lo recogió. La jurisprudencia contencioso-administrativa viene rechazando la aptitud del fax convencional para la práctica de notificaciones administrativas; por ejemplo, la STSJ Extremadura 7/11/02, rec. 297/2000, que dice:

"La utilización del fax como medio de comunicación es idónea para garantizar la celeridad imprescindible en el procedimiento administrativo, en razón de las exigencias del principio de eficacia de la actuación administrativa –artículo 103.1 CE–, lo que hace perfectamente viable que las notificaciones administrativas puedan realizarse mediante el empleo de técnicas y métodos electrónicos, informáticos y telemáticos, pero el principio de eficacia no puede implicar mengua de las garantías del administrado rigurosamente exigidas por una doctrina jurisprudencial reiterada que excusa de cita concreta, mas, si se trata de un supuesto sancionador, teniendo que

17. En la misma opinión, Bauzá Martorell, J. F.: "Notificaciones en soporte magnético", *RAP*, núm. 161, 2003, p. 194.

Serie Claves del Gobierno Local, 12
ISBN: 978-84-614-0970-9
Fundación Democracia y Gobierno Local

exigirse el cumplimiento de las formalidades previstas legalmente, en el presente caso, que el medio de notificación usado permita tener constancia de la recepción por el interesado o su representante (artículo 59.1). Y no pudiendo acreditarse suficientemente que el requerimiento fue efectivamente conocido por el empresario en el momento de su transmisión a la terminal telefónica en una fecha en que el centro de trabajo estaba cerrado, no es posible tener por eficaz dicho requerimiento. Así, dado que la Administración pretende sancionar (...) es claro que es ella la que soporta la carga de la prueba de la realidad y efectividad del requerimiento y por tanto es ella también la que ha de sufrir las consecuencias desfavorables de la falta de prueba, lo que nos conduce a estimar el presente recurso, dejando sin efecto la sanción impuesta."

Otras sentencias judiciales coinciden en esa misma doctrina.[18] No obstante, el fax opera como medio de comunicación entre organismos públicos;[19] y también constituye un medio frecuentísimo de notificación entre particulares, cuya validez pondera el juez en el caso de que se discuta su efectiva realización, dándola por practicada cuando existan indicios de que realmente tuvo lugar.[20] Quizá por ello, en el ámbito jurídico-administrativo el fax es admitido tácitamente como medio de notificación en algunos ámbitos sectoriales, como el sector deportivo (a modo de ejemplo, es el cauce habitual de notificaciones que emplean los órganos disciplinarios deportivos, inclusive el Comité Español de Disciplina Deportiva, que ejercen funciones públicas delegadas y se encuentran, pues, sometidos a la legislación del procedimiento admi-

18. Asimismo, la STS 27/12/00, rec. 10927/1998, considera ineficaz una notificación judicial remitida por fax, en los siguientes términos: "El envío de la referida diligencia a un número de fax que figura en una relación proporcionada con carácter previo por el Colegio de Abogados sin constancia alguna de lo que se envió mediante dicho medio de comunicación ni de lo que, en su caso, se recibió mediante el mismo es claramente insuficiente para entender notificada dicha diligencia de ordenación en los términos del artículo 271 LOPJ. Las consecuencias fatales para el derecho a la tutela judicial efectiva que se derivan de la falta de presentación de la demanda dentro del plazo preclusivo establecido por la Ley obligan en todo caso a extremar el celo en la notificación de resoluciones a las que se conecta la caducidad o decadencia automática de un derecho". Por su parte, la STS Madrid 9/5/02, rec. 514/2000, anula un procedimiento de apremio en razón de que el requerimiento de pago en período voluntario fue remitido por fax, cuya recepción niega el sujeto pasivo, sin que la Administración haya aportado prueba de su entrega ni copia del original. Estos antecedentes nos impiden compartir la opinión de Fernández Fernández, J. J. y Castillo Vázquez, I. C.: *Manual de las notificaciones administrativas*, Civitas, Madrid, 2004, p. 429 y ss., quienes sostienen que la jurisprudencia contencioso-administrativa admite de manera generalizada la práctica de notificaciones por fax, por cuanto manipulan el sentido de las sentencias que citan, extrayendo los pasajes que convienen a su posición.

19. Llegándose en algún caso a positivizar esta práctica, como sucede con la Orden del Ministerio de Justicia de 24 de febrero de 1993, que regula la comunicación a través de telefax entre oficinas notariales y registros de la propiedad.

20. Sirvan de ejemplo las SSTS (Sala 1.ª) de 1/12/03, rec. 569/1998; 1/4/03, rec. 2009/2001; 29/4/03, rec. 240/2003; 28/4/99, Ar. 3422; y 30/7/96, LaLey-AA C1.

Serie Claves del Gobierno Local, 12 Fundación Democracia y Gobierno Local
ISBN: 978-84-614-0970-9

nistrativo común)[21]. Y también lo admite la Ley 17/2001, de Marcas, en el caso de que lo solicite el interesado en el procedimiento,[22] aunque en este último caso la Administración vendría resguardada por el principio *non venire contra factum proprium* ante eventuales recursos del destinatario que cuestionen el medio de notificación empleado. En estos términos, y recordando que en materia de notificaciones el problema de fondo es la prueba documental de que se produjo la notificación, parece que las notificaciones por fax presentan escasa fuerza probatoria, que, no obstante, pueden reforzar mediante elementos adicionales: por ejemplo, que el equipo utilizado para el envío emita el reporte incluyendo una imagen escaneada del documento enviado, que ofrezca también un reporte de entrega, que el destinatario haya señalado el fax como medio de notificación, que ese medio sea práctica frecuente entre las partes y nunca se haya puesto en discusión... Son todos ellos elementos que pueden contribuir a formar en el juzgador la convicción de que el acto administrativo efectivamente se notificó, pero, en cualquier caso, no evitan el riesgo de que considere que no se encuentra probado que la notificación satisfizo todos los requisitos exigidos en el artículo 58 LRJPAC.

Parece, en cualquier caso, que no se puede ser igualmente riguroso cuando el emisor de la comunicación es la Administración que cuando lo es el ciudadano. No sólo por aplicación de la ya referida doctrina del acto propio, sino por una simple lógica en el ejercicio de los derechos. Por ejemplo, la Administración tributaria viene admitiendo la confirmación del borrador de la declaración del IRPF mediante el

21. El fax tiene reconocimiento generalizado a efectos de notificaciones en las reglamentaciones federativas: a título de ejemplo, el artículo 61 de los Estatutos de la FHE dispone: "Artículo 61. 1. Los acuerdos que adopten los órganos disciplinarios federativos deberán notificarse a los interesados en el plazo más breve posible, con el límite máximo de diez días hábiles, mediante oficio, carta, telegrama, télex, fax, o cualquier otro medio que permita tener constancia de su recepción, dirigiéndose al domicilio personal o social de aquéllos o al que, a estos efectos, hubieren señalado". Ello no obstante, el Comité Español de Disciplina Deportiva revisa cuidadosamente las circunstancias que rodearon cada notificación practicada mediante fax, al objeto de discernir si se puede presumir su efectiva recepción por el destinatario; así, en su Resolución CEDD 36/1995, de 23 de marzo (JD 123), en la que se discute la legalidad de una notificación por fax, este órgano razona que es el medio habitual de comunicación seguido en esa Federación, constando, además, su remisión al número receptor en que se venía haciendo habitualmente, y conservándose el reporte del envío, por todo lo cual entiende satisfechos los requisitos de constancia y admite la validez de la notificación. En análogo sentido, *vid.* Resols. CEDD 55/2001, de 18 de mayo (JD 59); y 72/1995, de 8 de mayo (JD 29). Sobre todo ello, *vid.* Gamero Casado, E.: *Las sanciones deportivas. Régimen disciplinario, violencia y espectáculo, dopaje*, Bosch-Consejería de Turismo y Deporte de la Junta de Andalucía, Barcelona, 2003, p. 329 y ss.

22. El artículo 29.3 de la Ley dispone: "Cuando el interesado así lo solicite, las notificaciones se realizarán mediante publicación en el Boletín Oficial de la Propiedad Industrial, mediante telefax, mediante correo electrónico, o por cualquier otro medio técnico del que disponga la Oficina Española de Patentes y Marcas."

Serie Claves del Gobierno Local, 12
ISBN: 978-84-614-0970-9
Fundación Democracia y Gobierno Local

envío de un sms por parte del interesado: aquí la identificación del mismo no es fidedigna, pero cabe un juego de presunciones que, reforzado por la conveniencia de facilitarle la realización del trámite, juega a favor de admitir este tipo de comunicación electrónica. Lo propio cabe decir en otros casos de ejercicios de derechos por la ciudadanía, como la concertación de citas previas en sistemas sanitarios públicos por medio de llamadas telefónicas o conexión convencional a Internet. Ahora bien, el rigor interpretativo debe aplicarse inflexiblemente cuando la comunicación parte de la Administración hacia el ciudadano, pues en este caso puede ser contrario a sus intereses que se considere válida una actuación administrativa, restrictiva de derechos, en la que no quede constancia fidedigna de la identidad del destinatario.

En cuanto al artículo 27.5 LAE, dispone que "Los requisitos de seguridad e integridad de las comunicaciones se establecerán en cada caso de forma apropiada al carácter de los datos objeto de aquéllas, de acuerdo con criterios de proporcionalidad, conforme a lo dispuesto en la legislación vigente en materia de protección de datos de carácter personal". Se articula así un reenvío a la legislación de protección de datos, tal y como sucede en otros lugares del texto legal, sin que tal previsión merezca mayor comentario, salvo el recordatorio de la plena aplicación a este ámbito de la Ley Orgánica 15/1999 y de su Reglamento de desarrollo (aprobado mediante Real Decreto 1720/2007).

3.1.3. Las comunicaciones interadministrativas

Un aspecto poco comentado[23] del régimen de las comunicaciones electrónicas es la regla general que establece el artículo 27.7 LAE, que dispone: "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". El precepto estimula que las comunicaciones entre Administraciones Públicas se realicen por medios electrónicos, previsión que encuentra estrecha conexión con el deber que establece el artículo 9.1 LAE, de facilitar a las restantes Administraciones Públicas los datos relativos a los interesados que obren en su poder. Sin embargo, como sostiene Rego,[24] la apuesta que efectúa la Ley por fomentar el intercambio electrónico de comunicaciones es muy débil, y se encuentra supeditada a la firma de convenios de colaboración. Este instrumento es, en efecto, imprescindible para determinar las condiciones, protocolos y criterios funcionales o técnicos necesarios. Todo ello, a su vez, evoca problemas de interoperabilidad que deben resolverse

23. Con la excepción de Rego Blanco, M. D.: "Registros...", *op. cit.*, p. 422 y ss.
24. *Op. loc. ult. cit.*

Serie Claves del Gobierno Local, 12 Fundación Democracia y Gobierno Local
ISBN: 978-84-614-0970-9

mediante instrumentos de cooperación administrativa y desarrollos normativos específicos.[25]

3.2. La imposición obligatoria del medio electrónico

3.2.1. La multicanalidad y la libre elección del medio por el ciudadano

El artículo 27.1 LAE establece en primer término un derecho del ciudadano a la elección del canal de comunicación con las Administraciones Públicas, permitiéndole elegir la manera de comunicarse, sea o no por medios electrónicos. Resulta imposible negar la conexión que presenta esta previsión con el artículo 8.1 LAE, que impone a las Administraciones Públicas el deber de habilitar diferentes canales o medios para la prestación de los servicios electrónicos, garantizando el acceso a los mismos de todos los ciudadanos, con independencia de sus circunstancias personales, medios o conocimientos, y en la forma que estimen adecuada. Pero también es preciso vincular el artículo 27.1 LAE con el artículo 6.2 a) LAE, que reconoce al ciudadano el derecho a elegir, entre los que se encuentren disponibles, el canal a través del cual relacionarse por medios electrónicos con las Administraciones Públicas.

El derecho a elegir el canal no es omnímodo, se encuentra condicionado a los canales que se encuentren disponibles en cada momento[26] (la exposición de las posibles alternativas se realiza más tarde, en el epígrafe 4 dedicado a los sistemas de notificación admisibles). Sobre esta afirmación han de hacerse dos puntualizaciones. La primera es que la Administración del Estado, a partir del 31 de diciembre de 2009, tiene el deber legal de articular al menos un canal electrónico para todas las relaciones y comunicaciones que entable con la ciudadanía, en tanto que el resto de las Administraciones Públicas sólo se encuentran vinculadas por tal deber en la medida que lo permitan sus disponibilidades presupuestarias (disposición final 3.ª LAE); por consiguiente, el ciudadano tendrá el derecho a elegir entre el canal presencial y, al menos, uno electrónico en la Administración del Estado, y, en el resto de las Administraciones Públicas, su derecho se verá condicionado por el grado de implantación de la Administración electrónica que haya mostrado la Administración con quien se relacione.[27] La segunda puntualización es que, cuando se hayan articulado no uno,

25. Sobre este importantísimo problema puede verse mi trabajo: Gamero Casado, E.: "Interoperabilidad y administración electrónica: conéctense, por favor", *RAP*, núm. 179, 2009, p. 291 y ss.; así como las aportaciones de Cerrillo Martínez, A.: "Cooperación entre Administraciones Públicas para el impulso de la Administración electrónica", en Gamero Casado, E. y Valero Torrijos, J.: *La Ley..., op. cit.*, p. 540 y ss.

26. Esta afirmación es unánime en la doctrina; *vid.* Rego Blanco, M. D.: "Registros...", *op. cit.*, p. 421; Martín Delgado, I.: *Las notificaciones...*, *op. cit.*, p. 76.

27. Dada la extensión que ocuparía su análisis, no es éste el lugar para exponer esa disposición final y las consecuencias que deriva sobre el régimen de las comunicaciones y notificaciones.

Serie Claves del Gobierno Local, 12
ISBN: 978-84-614-0970-9
Fundación Democracia y Gobierno Local

sino varios canales electrónicos, los ciudadanos también tienen derecho a elegir el concreto canal con el que desean comunicarse, dentro de los disponibles: sms, TDT, Internet, etc.

El artículo 27.4 LAE establece un instrumento imprescindible para que los ciudadanos puedan ejercer su derecho a la elección del canal: la publicación de los medios disponibles en el correspondiente diario oficial y en la sede electrónica de la Administración actuante. La primera de estas previsiones es bastante ingenua, sobre todo cuando recordamos el escaso grado de cumplimiento que tiene el deber que hace recaer sobre las Administraciones Públicas el artículo 42.4 LRJPAC, de mantener publicada una relación de los procedimientos administrativos, con su plazo de resolución y el efecto del silencio. En cambio, el hecho de que las sedes electrónicas informen sobre estos extremos resulta bastante sencillo, siendo suficiente con proceder a una práctica cada vez más extendida: la de incorporar a la sede electrónica un enlace a una oficina virtual, donde figura una relación de procedimientos administrativos, y, al lado de cada uno de ellos, aparece un icono según los canales que estén habilitados para realizar el trámite.

Por otra parte, la libre elección del canal plantea un problema de gestión en procedimientos triangulares, o en aquéllos en los que exista una pluralidad de los interesados, cada uno de los cuales elija un canal distinto de comunicación. Esto puede obligar a mantener la documentación del expediente administrativo simultáneamente en dos o más soportes, al menos mientras dure su tramitación. En efecto, si unos interesados eligen el canal electrónico y otros el soporte papel, siempre deberá procederse a emitir una copia en papel de todas las actuaciones, para articular el derecho de consulta de los documentos obrantes en el expediente, o para conservar los resguardos en papel que acrediten las comunicaciones. Una nueva complicación en la gestión administrativa ordinaria. Ahora bien, una vez concluida la tramitación del procedimiento, podrá procederse a la digitalización de los documentos que existan en soporte papel (artículo 30 LAE), y a la destrucción de los mismos, unificando toda la documentación en un único soporte (el electrónico).

Para ampliar en este asunto, puede verse la excelente exposición de Cotino Hueso, L.: "Derechos del ciudadano", en Gamero Casado, E. y Valero Torrijos, J. (coords.): *La Ley de Administración electrónica*, *op. cit.*, p. 152 y ss.; y, además, las de Valero Torrijos, J.: *El régimen jurídico...*, *op. cit.*, p. 20 y ss., y Martín Delgado, I.: *Las notificaciones...*, *op. cit.*, p. 62 y ss.

Serie Claves del Gobierno Local, 12 Fundación Democracia y Gobierno Local
ISBN: 978-84-614-0970-9

3.2.2. La potestad de imponer el uso obligatorio de los medios electrónicos en las comunicaciones

La libre elección del medio de comunicación encuentra su excepción en aquellos procedimientos que hayan establecido, como obligatorio, el canal electrónico. Ello puede suceder de dos maneras: mediante normas con rango de ley (artículo 27.1 LAE) o por disposiciones reglamentarias (artículo 27.6 LAE). El primer caso no supone innovación alguna, y es completamente armónico con nuestro sistema constitucional, en el que se reserva a la ley cualquier restricción sustantiva de la libertad "respecto de todos los actos del poder público que incidan de modo limitativo en la esfera jurídica o personal de los ciudadanos".[28] En materia de Administración electrónica se había postulado la aplicación de esta misma regla, antes incluso de la Ley 11/2007.[29] Un notable ejemplo de aplicación de la regla viene representado por la reciente Ley por la que se modifica el texto articulado de la Ley sobre tráfico, circulación de vehículos a motor y seguridad vial, aprobado por el Real Decreto Legislativo 339/1990, de 2 de marzo, en materia sancionadora, una disposición que comentaré más adelante, y que impone a las personas físicas, titulares de vehículos a motor, la disposición de una Dirección Electrónica Vial donde les serán comunicados todos los actos referentes a procedimientos sancionadores en materia de tráfico.

En cuanto al artículo 27.6 LAE, su texto es el siguiente: "Reglamentariamente, las Administraciones Públicas podrán establecer la obligatoriedad de comunicarse con ellas utilizando sólo medios electrónicos, cuando los interesados se correspondan con personas jurídicas o colectivos de personas físicas que por razón de su capacidad económica o técnica, dedicación profesional u otros motivos acreditados tengan garantizado el acceso y disponibilidad de los medios tecnológicos precisos".[30] Este

---

28. *Cfr.* Santamaría Pastor, J. A.: *Fundamentos de Derecho Administrativo*, Ceura, Madrid, 1988, p. 781. La aportación del autor sintetiza brillantemente la situación existente en España acerca del principio de reserva de ley, materia en la que pueden consultarse igualmente Baño León, J. M.: *Límites constitucionales a la potestad reglamentaria*, Civitas, 1991, p. 199 y ss.; Rebollo Puig, M.: "Juridicidad, legalidad y reserva de ley como límites a la potestad reglamentaria del Gobierno", *Revista de Administración Pública*, núm. 125, 1993, p. 97 y ss.; y Beladíez Rojo, M.: "La vinculación de la Administración al Derecho", *Revista de Administración Pública*, núm. 153, 2000, p. 333 y ss.

29. Véanse Valero Torrijos, J.: *El régimen..., op. cit.*, p. 66 y ss.; Gómez Puente, M.: "La Administración electrónica", en *La autorización administrativa. La Administración electrónica. La enseñanza del Derecho Administrativo hoy*, Aranzadi, Cizur Menor (Navarra), 2007, p. 123 y ss.; y Cotino Hueso, L.: "Derechos del ciudadano administrado e igualdad ante la implantación de la Administración electrónica", *RVAP*, núm. 68, 2004, p. 141 y ss.

30. Esta proposición normativa proviene de la disposición adicional 18.ª de la Ley 30/1992, en la que fue incorporada mediante la Ley 4/1999, pero que circunscribía su ámbito de aplicación a la Administración del Estado, por lo que las Comunidades Autónomas y las Entidades Locales no podían beneficiarse de esta habilitación a la potestad reglamentaria. La Ley 11/2007

Serie Claves del Gobierno Local, 12
ISBN: 978-84-614-0970-9
Fundación Democracia y Gobierno Local

precepto articula una remisión normativa en toda regla, habilitando a la potestad reglamentaria a intervenir en materias reservadas a la ley, suscitando una gran cantidad de interesantes cuestiones.

En primer lugar, la relativa al ámbito material de aplicación del precepto: como ya indiqué más arriba, debe postularse el empleo del término "comunicaciones" en su acepción general, inclusiva también de las notificaciones y los registros. Lo que establece el precepto es, pues, la posibilidad de que las Administraciones Públicas (cada una de ellas) imponga el medio electrónico como el único subsistente en sus relaciones con la ciudadanía, haciendo desaparecer el papel en todas las fases del procedimiento o, cuando menos, en todas las que supongan relación con los ciudadanos. Pero sólo en el caso de que paralelamente se suprima la tramitación en papel, pues, cuando se mantenga esta última, no es precisa la aprobación de norma alguna para implantar un canal electrónico.

En segundo lugar, merece algún comentario el presupuesto material de carácter determinante que establece este precepto: las disposiciones reglamentarias podrán imponer, como obligatorio, el canal electrónico cuando los sujetos pasivos de la decisión tengan garantizado el acceso y disponibilidad de los medios tecnológicos precisos. ¿Cómo puede valorarse esta exigencia? Creo que los datos estadísticos disponibles en cada momento pueden ser un útil referente.[31] De ellos se deduce, por ejemplo, que todas las empresas españolas se encuentran informatizadas a día de hoy, por lo que puede parecer natural que se imponga a las empresas ese canal de comunicación. Más dudoso es que pueda hacerse lo propio con las personas físicas. Parece que, en este ámbito, debe descenderse al caso concreto para enjuiciar la concurrencia del presupuesto de hecho, operación que debe articularse necesariamente mediante un juicio de proporcionalidad, como anticipara oportunamente Cotino.[32] Con arreglo a las SSTC 207/1996 y concordantes, el "juicio de proporcio-

---

ha derogado la disposición adicional indicada, que se ve ahora sucedida por el régimen general dispuesto en el artículo 27.6 LAE que comentamos.

31. Como los que publica el Observatorio Nacional de las Telecomunicaciones y de la Sociedad de la Información, accesibles en http://www.ontsi.red.es; los que facilita el Observatorio de la Administración Electrónica, accesibles en http://www.obsae.map.es; o los que ofrecen empresas privadas, como la Fundación Telefónica, que elabora un informe anual sobre la sociedad de la información en España (accesible en http://e-libros.fundacion.telefonica.com/sie08/aplicacion_sie.html); y la Fundación Orange, que asimismo lleva a cabo un estudio anual sobre esta misma materia, cuya última edición, correspondiente a 2009, se encuentra accesible en http://www.fundacionorange.es/areas/25_publicaciones/e2009.pdf.

32. Aunque sus reflexiones son anteriores a la Ley 11/2007, resultan plenamente oportunas en relación con el precepto en comentario; *vid.* Cotino Hueso, L.: "Derechos...", *op. cit.*, p. 143 y ss. En la misma órbita se sitúan las reflexiones de Bernardí Gil, X.: "Derecho público y Administración electrónica: una visión panorámica", *Nuevas Políticas Públicas*, núm. 1, 2005, p. 230.

Serie Claves del Gobierno Local, 12 Fundación Democracia y Gobierno Local
ISBN: 978-84-614-0970-9

nalidad" ha de superar tres condiciones: 1) juicio de idoneidad: analiza si la medida es susceptible de lograr el objetivo propuesto; 2) juicio de necesidad: si no existe otra medida más moderada para la consecución del mismo propósito con igual eficacia; y 3) juicio de proporcionalidad en sentido estricto: si la medida es ponderada o equilibrada, derivándose de ellas más beneficios o ventajas para el interés general que perjuicios sobre otros bienes o valores en conflicto.[33] Este último componente lleva, además, a la necesidad de ponderar la proporcionalidad de la medida con otros principios en escena, como es el de eficacia de la Administración (artículo 103 CE), en la medida en que la imposición del canal electrónico viene respaldada, en la mayoría de los casos, por la implantación de herramientas más eficaces de gestión administrativa.[34] Todo ello hace difuso el escenario e impide aventurar soluciones apriorísticas, si bien, como advierte el propio Cotino,[35] cabe intuir que la imposición obligatoria del canal electrónico será más fácilmente defendible en colectivos reducidos de ciudadanos, cuyo manejo de las TICs sea obvio (por ejemplo, incentivos a la investigación, becas de estudios universitarios...), en tanto que se encontrará menos justificada la imposición del canal electrónico a medida que ampliamos el universo de sujetos pasivos, y sobre todo, si pretendemos aplicarlo a relaciones de sujeción general.

En tercer lugar, cada Administración Pública puede hacer una interpretación diferente del presupuesto de hecho, o incluso decidir discrecionalmente si lo aplica o no. Por ejemplo, puede ocurrir que una Comunidad Autónoma, o un municipio, impongan obligatoriamente el canal electrónico en relaciones que otras Comunidades Autónomas u otros municipios no someten a esta restricción. Esto no debe reprocharse en sí mismo como una infracción del derecho de igualdad, pues responde a la propia discrecionalidad que se concede a cada Administración Pública para enjuiciar la oportunidad de imponer el cauce electrónico en función de las circunstancias que concurran en cada caso, y siendo diferentes las circunstancias (no sólo de los ciudadanos, sujetos pasivos de la decisión, sino también de la propia Administración), también pueden diferir las soluciones que se implanten. Pero puede dar

---

33. Sobre el principio de proporcionalidad y sus cláusulas, deben verse López González, J. I.: *El principio general de proporcionalidad en el Derecho Administrativo*, Publicaciones de la Universidad de Sevilla, Sevilla, 1988; el número monográfico sobre este principio, editado por la revista *Cuadernos de Derecho Público*, núm. 5, 1998 [en particular, las aportaciones del propio López Gónzalez (p. 143 y ss.) y Barnés Vázquez (p. 15 y ss.)]; y Álvarez García, V.: *El concepto de necesidad en el Derecho público*, Civitas, Madrid, 1996, p. 458 y ss.

34. Por esta razón, no es ajena al asunto en examen la técnica de la ponderación de intereses, sobre la que son esenciales las contribuciones contenidas en Ortega Álvarez, L. y de la Sierra, S. (coords.): *Ponderación y Derecho Administrativo*, Marcial Pons, Madrid, 2009; así como la excelente monografía de Rodríguez de Santiago, J. M.: *La ponderación de bienes e intereses en Derecho Administrativo*, Marcial Pons, Madrid, 2000.

35. *Vid.* Cotino Hueso, L.: "Derechos...", *op. loc. ult. cit.*

Serie Claves del Gobierno Local, 12
ISBN: 978-84-614-0970-9
Fundación Democracia y Gobierno Local

lugar, obviamente, a grandes diferencias de ordenación, según cuál sea la Administración Pública actuante.

Por último, merece también algún comentario el instrumento normativo requerido para articular la obligación: ¿habrán de ser reglamentos de primer grado, dictados por los máximos órganos de Gobierno de cada Administración Pública? En tal caso, sólo podría imponerse el medio electrónico mediante Real Decreto (del Consejo de Ministros), decretos del Consejo de Gobierno de las Comunidades Autónomas, y ordenanzas o reglamentos de los plenos de las Entidades Locales. Esta interpretación restrictiva no casaría bien con la generalidad del redactado del artículo 27.6 LAE, que parece admitir sin violencia desarrollos reglamentarios subordinados de segundo o tercer grado, como órdenes ministeriales o de las consejerías autonómicas, resoluciones de secretarios de Estado, etc. En cualquier caso, el Real Decreto 1671/2009, de 6 de noviembre, por el que se desarrolla parcialmente la Ley 11/2007, de 22 de junio, de acceso electrónico de los ciudadanos a los Servicios Públicos (en lo sucesivo, RDLAE), habilita este desarrollo subordinado únicamente mediante Orden ministerial (artículo 32), sin referirse a otras disposiciones inferiores en rango, y condiciona su contenido,[36] así como regula el proceder que debe seguirse en el caso de que el ciudadano desatienda su deber.[37] Lo que sí debe descartarse contundentemente es que, sin una habilitación normativa expresa, sea legal o reglamentaria, se proceda a la imposición obligatoria del canal electrónico mediante simples actos administrativos generales, como son calificadas de manera unánime las convocatorias de todo tipo: de subvenciones o incentivos, de contratos administrativos, de ofertas de empleo público, etc.; estos actos administrativos generales, precisamente porque son actos y no reglamentos, carecen de fuerza normativa para imponer que los interesados en acudir a los procedimientos que dichos actos inician tengan la obligación de participar en ellos únicamente por medios electrónicos.

Debe notarse que, como contrapunto al deber de comunicarse por medios electrónicos, el artículo 22 LAE establece la posibilidad de que los ciudadanos que no dispongan de los medios necesarios realicen los trámites mediante la intervención, en su nombre, de un funcionario público.

---

36. El artículo 32.2 RDLAE: "En la norma que establezca dicha obligación se especificarán las comunicaciones a las que se aplique, el medio electrónico de que se trate y los sujetos obligados. Dicha orden deberá ser publicada en el Boletín Oficial del Estado y en la sede electrónica del órgano u organismo público de que se trate."

37. El artículo 32.3 RDLAE dispone en este sentido que: "Si existe la obligación de comunicación a través de medios electrónicos y no se utilizan dichos medios, el órgano administrativo competente requerirá la correspondiente subsanación, advirtiendo que, de no ser atendido el requerimiento, la presentación carecerá de validez o eficacia."

Serie Claves del Gobierno Local, 12 Fundación Democracia y Gobierno Local
ISBN: 978-84-614-0970-9

3.2.3. El derecho a cambiar de canal (intermodalidad de la comunicación), y su necesaria matización

El artículo 27.1 LAE proclama el derecho del ciudadano a elegir el canal mediante el que comunicarse con la Administración (dentro de los que se encuentren disponibles, como ya hemos visto), y a no ser cautivo de su decisión, pudiendo optar, en cualquier momento, por un medio distinto del inicialmente elegido. Se presenta así un derecho omnímodo del ciudadano.

Una manifestación específica de la intermodalidad de la comunicación aparece proclamada en el artículo 28.4 LAE, en materia de notificaciones: "Durante la tramitación del procedimiento el interesado podrá requerir al órgano correspondiente que las notificaciones sucesivas no se practiquen por medios electrónicos, utilizándose los demás medios admitidos en el artículo 59 de la Ley 30/1992, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común". En aplicación de este régimen, un ciudadano que ostente la condición de interesado en un procedimiento ya iniciado, en el que el medio de notificación predispuesto fuera electrónico, puede solicitar a la Administración la modificación del canal para que, en adelante, le sean notificados los actos sucesivos del procedimiento por otros medios distintos: hemos de suponer, por entrega domiciliaria en soporte papel.

Según expresa el propio artículo 27.1 LAE, el derecho a cambiar de canal no es aplicable a los supuestos en que se haya impuesto el deber de comunicarse con la Administración por medios electrónicos, mediante norma de rango legal. Surge la duda de si esa misma excepción es aplicable a los supuestos en que la imposición del canal electrónico haya tenido lugar por medio de normas reglamentarias, en aplicación del artículo 27.6 LAE. Dos argumentos abonan la respuesta afirmativa. El primero, de carácter puramente formal, pues el artículo 27.6 LAE es una norma con rango legal que habilita la imposición del canal obligatorio en ciertos casos, y presta cobertura a la reserva de ley aplicable en la materia, como ya he razonado anteriormente. El segundo argumento es de carácter sistemático, y deriva del artículo 28.4 LAE, que, como ya hemos visto, constituye una manifestación específica de la intermodalidad: este último precepto excepciona el derecho a cambiar de canal de notificación "en los casos previstos en el artículo 27.6 de la presente Ley". Se da así la circunstancia de que el artículo 27.1 LAE no menciona al 27.6 como excepción a la intermodalidad, pero tampoco el artículo 28.4 LAE cita al 27.1 como excepción en el caso de las notificaciones. Parece claro que en ambos casos se ha incurrido en una omisión inconsciente, y que en realidad la voluntad del legislador era negar el derecho a cambiar el canal, tanto en las comunicaciones en general, como en las notificaciones administrativas, cuando por imposición de una norma tanto legal como reglamentaria, sea obligatorio el uso del medio electrónico.

Serie Claves del Gobierno Local, 12
ISBN: 978-84-614-0970-9
Fundación Democracia y Gobierno Local

La generosidad del legislador en este punto resulta sorprendente, y no parece encontrar justificación bastante.[38] Parece ser una cláusula de prudencia, que promueve la confianza de los ciudadanos para que se animen a señalar como preferente el medio electrónico, sabiéndose salvaguardados con la posibilidad de renunciar a él, si su empleo se revela insatisfactorio. Hasta aquí la explicación puede ser razonable. Pero no lo es que se proclame el derecho con la generosidad que se hace, sin reparar en las consecuencias que puede derivar sobre la gestión administrativa ordinaria. En efecto, la norma parece proclamar el derecho con carácter absoluto, aun cuando pueda llegar a convertirse en un importante instrumento dilatorio en poder del ciudadano. Creo que la ponderación de intereses no ha sido adecuadamente aplicada por el legislador en este caso, y debía poderse condicionar por la Administración el cambio de canal cuando se deduzca un abuso del derecho. Pero, dado que la Ley no establece límites ni modulaciones a este derecho del ciudadano, no parece que la Administración pueda negarle el cambio de canal, incluso cuando sea patente el uso instrumental del derecho como táctica dilatoria.[39]

Como requisito para la elección del canal, el ejercicio de este derecho se encuentra sometido a petición expresa del interesado. El régimen previsto contiene una sola restricción: el cambio de canal es aplicable a actos sucesivos, no a los trámites ya celebrados; en materia de notificaciones lo establece expresamente la Ley, y en las comunicaciones en general debe postularse esa misma conclusión por simple lógica de la mecánica procedimental.[40]

Otra complicación que resulta de este orden de cosas es la eventual convivencia de dos soportes en el expediente administrativo, uno para cada fase de la tramitación, anterior y posterior al ejercicio del derecho a cambiar de medio. Un poco más arriba

---

38. Habiendo recibido severas críticas: *vid.* Rego Blanco, M. D.: "Registros...", *op. cit.*, p. 400; Martínez Gutiérrez, R.: *La Administración..., op. cit.*, p. 542.

39. De hecho, alguna de las versiones del Proyecto de Real Decreto de desarrollo de la Ley 11/2007 establecía que "El órgano u organismo actuante podrá limitar sucesivos cambios en el medio elegido en la tramitación de un mismo procedimiento, en el caso de que se aprecie un uso abusivo del derecho", previsión que había sido acertadamente declarada "de legalidad cuestionable" por Rego Blanco, M. D.: "Registros...", *op. cit.*, p. 420, y que ha desaparecido de la versión finalmente aprobada.

40. Para mayor claridad, el Real Decreto de desarrollo de la Ley 11/2007 lo establece expresamente así en relación con la Administración del Estado, disponiendo su artículo 33 que: "Salvo las excepciones previstas en el artículo anterior, los ciudadanos podrán modificar la manera de comunicarse con los órganos u organismos públicos vinculados o dependientes de la Administración General del Estado, optando por un medio distinto del inicialmente elegido, que comenzará a producir efectos respecto de las comunicaciones que se produzcan a partir del día siguiente a su recepción en el registro del órgano competente". Será oportuno que las restantes Administraciones Públicas establezcan esta misma aclaración en sus propios desarrollos reglamentarios de la materia.

Serie Claves del Gobierno Local, 12 Fundación Democracia y Gobierno Local
ISBN: 978-84-614-0970-9

comenté la posibilidad de que existan asimismo dos soportes diferentes si concurren en el procedimiento diferentes interesados, cada uno de los cuales haya optado por un soporte diferente. Cabe ahora hacer el mismo comentario de entonces: una vez terminado el procedimiento, se podría suprimir uno de los soportes (normalmente, el papel), digitalizando los documentos, con arreglo al artículo 30 LAE.

3.3. La elección del medio de notificación

Vistas las reglas generales en cuanto a la elección del medio, pasamos a analizar las que rigen específicamente en materia de notificaciones electrónicas.

3.3.1. El derecho a la elección del medio y la manifestación del consentimiento

En materia de notificaciones electrónicas, el artículo 28.1 LAE dispone: "Para que la notificación se practique utilizando algún medio electrónico se requerirá que el interesado haya señalado dicho medio como preferente o haya consentido su utilización, sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 27.6". La primera evidencia que nos transmite este precepto es que, cuando sea obligatorio el uso de medios electrónicos, ya sea por establecerlo una disposición reglamentaria (artículo 27.6 LAE) o una norma con rango de Ley (artículo 27.1 LAE), las notificaciones se practicarán por tal medio, pudiendo elegir el ciudadano tan sólo el concreto sistema electrónico de notificación dentro de los que se hayan habilitado. Conforme reza el propio artículo 28.1 LAE, "Tanto la indicación de la preferencia en el uso de medios electrónicos como el consentimiento citados anteriormente podrán emitirse y recabarse, en todo caso, por medios electrónicos", previsión un tanto superflua, pero que probablemente el legislador ha querido consignar expresamente para disipar toda duda al respecto.

El segundo aspecto sobre el que detenerse, es la clara diferenciación que establece el artículo entre la elección del medio preferente, y la prestación del consentimiento por parte del ciudadano. A mi modo de ver, la indicación del medio preferente juega en procedimientos iniciados a instancia de parte, como las solicitudes de autorizaciones o licencias; y, asimismo, en procedimientos a los que, a la iniciación de oficio, le sigue un escrito de solicitud del ciudadano (por ejemplo, un acto de convocatoria de incentivos, o de contratos, seguido de una solicitud o de una presentación de ofertas). En tales procedimientos, el ciudadano podrá consignar su medio preferente de notificación, dentro de los disponibles,[41] y que sean válidos para la práctica

41. El artículo 36.4 RDLAE puntualiza a este respecto que "Cuando la notificación deba admitirse obligatoriamente por medios electrónicos, el interesado podrá elegir entre las distintas

Serie Claves del Gobierno Local, 12
ISBN: 978-84-614-0970-9
Fundación Democracia y Gobierno Local

de las notificaciones,[42] de tal manera que la Administración debe avenirse a ese medio en las notificaciones que practique en lo sucesivo.

Puede suceder que el escrito de iniciación o de incorporación a un procedimiento carezca de un impreso o formulario-tipo, en papel o electrónico. En tal caso, el propio interesado deberá incluir claramente cuál es su medio preferente de notificación, y caso de no indicar alguno, se supondrá que será el domicilio postal que obre en poder de la Administración actuante. Por el contrario, si la Administración configura un formulario-tipo, en papel o electrónico (mediante el relleno en línea de diferentes campos, por ejemplo), dicho formulario, que puede permitir al interesado incorporar una gran cantidad de datos de contacto, debe precisar con suficiente claridad cuál es el medio preferente de notificación (y advertir que es el único dato obligatorio, en cumplimiento de la legislación de protección de datos), y qué otros datos se solicitan al ciudadano con carácter adicional, para ser utilizados llegado el caso.[43]

En cuanto a la prestación del consentimiento, el artículo 28.1 LAE establece que cabe proceder a la notificación electrónica cuando el ciudadano haya consentido la utilización del medio electrónico. No estimo necesario que el consentimiento deba recabarse de manera individualizada, sustanciando un trámite específico de confirmación del consentimiento previo a la práctica de las notificaciones electrónicas.[44] Conviene reparar en que, como ya advertí anteriormente, en esta fórmula legal no aparece el adverbio expresamente, lo que hace ver la posibilidad de consentimientos tácitos o implícitos,[45] en los términos que veremos a continuación. Como premisa del análisis, cabe recordar una práctica cada vez más extendida en las diferentes Administraciones Públicas, de prestar un servicio de Administración electrónica calificado como "carpeta ciudadana" o similar. Además de otras utilidades (como la de conocer las cesiones de datos que la Administración en cuestión haya realizado a otras Ad-

---

formas disponibles salvo que la normativa que establece la notificación electrónica obligatoria señale una forma específica."

42. En este sentido, el artículo 36.2 RDLAE dispone: "La solicitud deberá manifestar la voluntad de recibir las notificaciones por alguna de las formas electrónicas reconocidas, e indicar un medio de notificación electrónica válido conforme a lo establecido en el presente Real Decreto."

43. La exigencia de distinguir claramente en los formularios entre el carácter de unos y otros medios (el preferente y otros adicionales) es especialmente puesta de relieve por Rego Blanco, M. D.: "Registros...", *op. cit.*

44. En sentido contrario, Martín Delgado, I.: *Las notificaciones..., op. cit.*, p. 77. El autor considera que, una vez iniciado el procedimiento, la Administración debe requerir al ciudadano para que consienta el empleo de medios electrónicos de notificación.

45. En contra de esta posibilidad, Rego Blanco, M. D.: "Registros...", *op. cit.*, p. 427, quien considera que el consentimiento debe ser expreso en todo caso. En la misma posición, Martínez Gutiérrez, R.: *Administración Pública electrónica*, Civitas, Madrid, 2009, p. 543.

Serie Claves del Gobierno Local, 12 Fundación Democracia y Gobierno Local
ISBN: 978-84-614-0970-9

ministraciones Públicas), estas carpetas pueden contener una relación de datos personales de la ciudadanía, puestos a disposición de la Administración para el ejercicio de sus competencias. Entre ellos, puede figurar un medio electrónico apto para la práctica de notificaciones administrativas. A mi juicio, la fórmula del consentimiento, sin previa elección preferente del medio, puede operar en los siguientes casos:

1. En los procedimientos iniciados de oficio, en los que la Administración conozca la disponibilidad por parte del destinatario de un medio electrónico apto para practicar la notificación (porque le conste de un procedimiento anterior, o porque figure en su "carpeta ciudadana"), y decida enviarla por ese medio. Éste es el supuesto más significativo de todos. La notificación sería infructuosa si el ciudadano no llega a admitir su práctica, bien porque no procede a realizar comunicación electrónica alguna para acceder a la notificación, bien porque, iniciando la comunicación, no accede finalmente al contenido de la notificación o rechaza su práctica. Importa notar que, en este caso, el rechazo de la notificación, y la notificación infructuosa, no tendrían los efectos previstos en el artículo 28.3 LAE (y que después se verán), sino que debería procederse a practicar la notificación postal, puesto que no se habrá prestado consentimiento al uso del medio electrónico (artículo 28.1 LAE). Pero si el ciudadano accede al contenido de la notificación, debe reconocerse la perfecta validez de su práctica, toda vez que ha sido "consentida" por el mismo.
2. En el supuesto contemplado por el artículo 59.2 LRJPAC: procedimientos iniciados a solicitud del interesado en los que no haya resultado posible la notificación en el lugar que éste haya señalado, toda vez que el artículo citado permite que, en este caso, se practique la notificación "en cualquier lugar adecuado a tal fin, y por cualquier medio". De darse estas circunstancias, la Administración puede intentar la notificación electrónica si conoce la disponibilidad de un medio electrónico por parte del destinatario, según he apuntado en el punto anterior.[46] Si el interesado acepta la notificación, puede entenderse que consiente su práctica. Caso de resultar infructuoso el intento, sería de aplicación el artículo 59.5 LRJPAC, debiendo procederse a la publicación sustitutoria de la notificación. No debe reprocharse que la Administración intente a toda costa notificar el acto por un medio no expresamente elegido por el ciudadano, porque éste queda mejor resguardado si, en efecto, es notificado personalmente (y conoce el contenido del acto, sus vías de impugnación, etc.), que si se procede directamente a la publicación sustitutoria, pues difícilmente llegará a conocer de manera efectiva la notificación por esta vía.

46. Es opinión mayoritaria en la doctrina: *vid.* Martín Delgado, I.: *Las notificaciones..., op. cit.*, p. 72; Bauzá Martorell, J. F.: *El procedimiento..., op. cit.*, p. 194. En la posición contraria, Valero Torrijos, J.: *El régimen..., op. cit.*, p. 142 y ss.

Serie Claves del Gobierno Local, 12
ISBN: 978-84-614-0970-9
Fundación Democracia y Gobierno Local

A mi modo de ver, si nos detenemos en la literalidad de los textos nos desviamos del problema principal en todo este asunto. La pregunta clave es: una vez notificado por correo electrónico, ¿puede el ciudadano alegar que eligió otro medio preferente de notificación, y lograr con ello su calificación como defectuosa, bloqueando la eficacia del acto administrativo? O por el contrario, tomando en consideración el carácter instrumental del trámite formal en examen, ¿no debemos entender que el acto ha llegado efectivamente a conocimiento del interesado, con todos los requisitos sustanciales y formales, y, por tanto, que nada hay que reprochar al empleo de este medio? En otras palabras: la elección de un medio preferente de notificación no supone un requisito de validez de la notificación, sino que presupone un mayor grado de efectividad del medio, por ser, teóricamente, el que el ciudadano considera más operativo. Ahora bien, esta preferencia suya no puede concebirse como un derecho o un privilegio del destinatario –tanto más, cuanto que la jurisprudencia del Tribunal Supremo le exige una actitud diligente para recibir las notificaciones administrativas–,[47] pues lo que está en juego es la eficacia del acto, que sólo decae cuando se produce indefensión. Antes bien, esta opción o preferencia ha de interpretarse como una manera de facilitar la realización del trámite, que beneficia tanto a él mismo como a la Administración notificadora. Una vez notificado el interesado fehacientemente, lo de menos es el medio que se empleó: lo verdaderamente importante es que conoce el contenido íntegro del acto, en una fecha cierta e indubitada, susceptible de efectuar sin problemas el cómputo del plazo de recurso. En ambos supuestos (iniciación de oficio, e iniciación a instancia de parte con otro medio preferente de notificación), de no suscribirse esta hipótesis, quedaría a criterio del interesado elegir un medio de notificación que dificulte su práctica y le favorezca de hecho, en perjuicio del interés general, pudiendo provocar la caducidad del expediente o la producción de un acto presunto estimatorio –según haya sido la forma de iniciación del procedimiento–, o retardando la eficacia del acto administrativo.

El mismo argumento puede aducirse en el caso contrario: si el ciudadano señala el medio electrónico como preferente, y la Administración opta por enviarle la notificación por otro medio. No creo que esta hipótesis vaya a darse en la práctica, salvo en el caso de que, intentada la notificación electrónica, resulte inviable su práctica por algún motivo técnico. En tal caso, es perfectamente lógico que se intente la notificación por otros medios.[48]

47. STS 12/12/97, Ar. 2264/98.

48. El principal argumento que se ofrece para rechazar este planteamiento es que la elección del medio como preferente hace que el interesado pueda esperar razonablemente que la notificación se practicará utilizando precisamente el medio electrónico y no otro, en cuyo caso, si la Administración altera esta prelación, podría generar indefensión al interesado: *vid.* Martín Delgado, I.: *Las notificaciones..., op. cit.,* p. 73.

Serie Claves del Gobierno Local, 12 Fundación Democracia y Gobierno Local
ISBN: 978-84-614-0970-9

Ahora bien, cuando el ciudadano no ha designado como preferente este medio de notificación, y la Administración acude a él, el trámite debe desarrollarse conforme al régimen general, y en particular: 1) El mero depósito de la notificación en el buzón electrónico del destinatario no interrumpirá el plazo de resolución y notificación; y 2) No podrá entenderse rechazada la notificación si permanece diez días en el buzón electrónico del destinatario sin que éste acceda a su contenido.

De otro lado, no creo que en ninguno de los casos anteriores sea requisito determinante para la validez de la notificación que se advierta al ciudadano que el trámite que se está practicando sea precisamente una notificación, como defienden algunos autores, dado que ninguna disposición obliga a que las notificaciones adviertan expresamente al destinatario de su naturaleza de tales, bastando con que incluyan los contenidos que relaciona el artículo 58.2 LRJPAC.

A mi juicio, basta que la notificación se practique en los términos anteriormente expuestos para que pueda reputarse válida, sin necesidad de ningún requisito adicional. Ni siquiera que, como dispone el artículo 36.6 RDLAE: "Se entenderá consentida la práctica de la notificación por medios electrónicos respecto de una determinada actuación administrativa cuando, tras haber sido realizada por una de las formas válidamente reconocidas para ello, el interesado realice actuaciones que supongan el conocimiento del contenido y alcance de la resolución o acto objeto de la notificación. La notificación surtirá efecto a partir de la fecha en que el interesado realice dichas actuaciones". Esta previsión reglamentaria parte de la idea (desde mi punto de vista equivocada) de que, en el caso de que el ciudadano no haya señalado como preferente el medio electrónico, las notificaciones practicadas por ese medio son inválidas, y se subsanan cuando el ciudadano hace ver que ha sido notificado, por analogía con lo dispuesto en el artículo 58.3 LRJPAC. Pero a mi modo de ver, se incurre de este modo en un grave error de apreciación: la notificación no incurre en ningún vicio y, por consiguiente, no puede considerarse inválida. Si se puede demostrar (por medios meramente electrónicos) que el interesado recibió la notificación, la fecha en que lo hizo, y con todos sus requisitos de contenido (acto íntegro, pie de recursos), en modo alguno puede decirse que la notificación sea defectuosa, y queda, además, constancia de que ha llegado felizmente a su destinatario. No hay, por tanto, nada que subsanar. Sencillamente, se ha practicado la notificación por un medio válido, debido a que no existe constancia del preferente o que, intentado este último, no se pudo culminar el trámite. Afirmar lo contrario supone erigir un obstáculo completamente infundado a la eficacia del acto administrativo, y digo infundado recordando el sentido que adquiere la notificación en nuestro Derecho: como se advirtió desde un comienzo, constituye un trámite meramente formal que presta soporte a un derecho material, el de no padecer indefensión. Si llega a manos del destinatario un documento, sea con el soporte que sea, que permite entender satisfecho ese derecho

Serie Claves del Gobierno Local, 12
ISBN: 978-84-614-0970-9
Fundación Democracia y Gobierno Local

material, no existe fundamento alguno para trabar la actuación administrativa reputándola ineficaz. Ahora bien, si el medio de notificación electrónica empleado no permite a la Administración conocer si el interesado llegó a acceder a la notificación,[49] entonces sí adquiere pleno sentido la previsión del artículo 36 RDLAE, pues, en tal caso, la notificación devendrá eficaz cuando el destinatario realice actuaciones de las que se deduzca que conoce el contenido.

3.3.2. La suscripción de procedimientos

En la ordenación legal de esta materia, contenida en el artículo 59.3 LRJPAC, sólo se exigía que los ciudadanos señalasen el medio electrónico como preferente, lo que no exigía necesariamente que lo hicieran en cada procedimiento en el que ostentasen la condición de interesados, y tampoco en clases o categorías de procedimientos en los que declarasen su preferencia por el medio electrónico. Sin embargo, el desarrollo de que fue objeto esta cuestión por la Administración del Estado, emulada después por otras Administraciones Públicas, supuso la irrupción en escena de un nuevo e inesperado trámite: la "suscripción de procedimientos". En resumen, los sistemas de notificaciones telemáticas articulados por las Administraciones Públicas exigían (y exigen todavía) al ciudadano superar dos etapas sucesivas: primera, el alta en el servicio, procedimiento mediante el que se procedía a la creación de una "dirección electrónica" en la que recibirá las notificaciones que se le practiquen; segunda, la suscripción de procedimientos, es decir, la indicación de los concretos procedimientos administrativos en que desean ser notificados por medios electrónicos. Esto último se articula mediante la publicación de un panel o relación de procedimientos en los que la Administración actuante ofrece la posibilidad de ser notificado por medios telemáticos, de forma que el ciudadano elige (normalmente, activando una casilla contigua a cada procedimiento), en qué concretos casos se "suscribe" al servicio y desea que se le practiquen las notificaciones telemáticas.

A mi juicio, este sistema de suscripción es uno de los motivos del fracaso del sistema de notificaciones electrónicas seguras. Exige que cada ciudadano revise continuamente el panel de procedimientos disponibles, para seleccionar aquéllos en los que activa el servicio de notificaciones telemáticas. Salvo que se trate de profesionales que se relacionen frecuentemente con la Administración, y estén interesados vivamente en darse de alta en nuevos procedimientos, es bastante remota la posibilidad

49. Es oportuno articular en este punto la diferenciación que propone Valero Torrijos, J.: *El régimen..., op. cit.*, p. 148: si el servicio de notificaciones es de titularidad de la Administración (como sucede con el que presta Correos y Telégrafos), será extremadamente fácil probar si el interesado accedió al contenido de la notificación. Por el contrario, esto será más complicado cuando la notificación es entregada mediante servidores de titularidad privada.

Serie Claves del Gobierno Local, 12 Fundación Democracia y Gobierno Local
ISBN: 978-84-614-0970-9

de que los ciudadanos accedan pacientemente, una y otra vez, al portal del servicio de notificaciones, para activar el servicio en los nuevos procedimientos que la Administración haya ido añadiendo a la lista. A esto se le debe añadir la multiplicidad de focos de relación, pues esta misma y repetitiva operación de suscripción de procedimientos debía llevarse a cabo, por cada ciudadano, en cada una de las Administraciones Públicas con que se relacione.

Como solución a este orden de cosas, cabe que las Administraciones Públicas articulen servicios de Administración electrónica que permitan a los ciudadanos predefinir, con carácter general, su preferencia por el medio electrónico. Un buen ejemplo son las carpetas ciudadanas antes aludidas. Como sostuve en el epígrafe anterior, creo que esta operación constituye una expresión general de consentimiento, que permite la posterior práctica de notificaciones telemáticas en procedimientos iniciados de oficio.

3.3.3. El derecho a cambiar de medio de notificación: remisión

El artículo 28.4 LAE dispone: "Durante la tramitación del procedimiento el interesado podrá requerir al órgano correspondiente que las notificaciones sucesivas no se practiquen por medios electrónicos, utilizándose los demás medios admitidos en el artículo 59 de la Ley 30/1992". Esta previsión fue comentada en el epígrafe 3.2.3, al que remito.

4. La práctica de las notificaciones electrónicas y sus incidencias

4.1. Las formas de notificación

Resulta posible articular diferentes sistemas de notificación administrativa, lo que el Real Decreto de desarrollo de la Ley 11/2007 califica como "formas" de notificación (artículo 35.2). Regula una serie heterogénea de herramientas, plataformas y aplicaciones con las que proceder a la práctica de la notificación. Todas ellas deben reunir los requisitos generales que establece el artículo 28.2 LAE, a saber: "El sistema de notificación permitirá acreditar la fecha y hora en que se produzca la puesta a disposición del interesado del acto objeto de notificación, así como la de acceso a su contenido". Huelga decir que el sistema de notificación debe reunir asimismo los requisitos generales de las comunicaciones electrónicas establecidos en el artículo 27.2 LAE: "que exista constancia de la transmisión y recepción, de sus fechas, del contenido íntegro de las comunicaciones y se identifique fidedignamente al remitente y al destinatario de las mismas". Parece claro que estas cláusulas generales permi-

Serie Claves del Gobierno Local, 12
ISBN: 978-84-614-0970-9
Fundación Democracia y Gobierno Local

ten articular sistemas diferentes de notificación administrativa, encontrando un amplio juego los conceptos jurídicos indeterminados. Por ejemplo, se exige que quede constancia de la transmisión, pero no que sea fehaciente, por lo que la prestación de servicios de notificación no queda reservada al sector público ni a operadores cualificados. Por lo demás, ya hemos comentado anteriormente otros aspectos, como la identificación fidedigna de las partes. Aquí parece oportuno centrarse en los sistemas directamente previstos por el Real Decreto de desarrollo de la Ley 11/2007.

En otro orden de consideraciones, hemos de recordar el escaso favor que se hace al ciudadano cuando se articulan diferentes formas de notificación y, además, cuando cada Administración Pública puede regular y establecer las propias, sin que exista un punto único de acceso en el que acceder a todas las notificaciones que se le practiquen.[50] Dada la diligencia que debe mostrar el interesado para ser notificado, debido a la fugacidad del plazo en que tiene la notificación disponible antes de que se suponga que la ha rechazado (cuestión en la que insiste especialmente Martín Delgado),[51] la existencia de múltiples fuentes notificantes, que le obligan a revisar periódicamente servidores, servicios o plataformas diferentes de notificación, no parece que constituya una situación muy tranquilizadora. Estas carencias sólo podrían solventarse si tales formas de notificación tuviesen asociada una utilidad adicional de aviso de notificación por sms o por correo electrónico convencional, como ya sucede en muchos casos.[52] La inexistencia de esta utilidad ha podido ser una causa determinante del escaso éxito de los servicios de notificaciones electrónicas implantados hasta hoy.

4.1.1. La dirección de correo electrónico habilitada

Esta noción viene a reemplazar a la dirección electrónica única que regulaba el RD 209/2003. El artículo 38 RDLAE la configura del siguiente modo:

"Artículo 38. Notificación mediante la puesta a disposición del documento electrónico a través de dirección electrónica habilitada.

"1. Serán válidos los sistemas de notificación electrónica a través de dirección electrónica habilitada siempre que cumplan, al menos, los siguientes requisitos:

"a) Acreditar la fecha y hora en que se produce la puesta a disposición del interesado del acto objeto de notificación.

---

50. Aspecto en el que ya insistí en Gamero Casado, E.: *Notificaciones telemáticas, op. cit.*, p. 196 y ss.; y en el que también insisten Valero Torrijos, J.: *El régimen..., op. cit.*, p. 157 y ss.; y Martínez Gutiérrez, R.: *Administración Pública electrónica, op. cit.*, p. 549 y ss.

51. Así, en Martín Delgado, I.: *Las notificaciones..., op. cit.*, p. 113.

52. Es una propuesta de Martín Delgado, I.: "Las notificaciones...", *op. cit.*, p. 206, que también comparte Martínez Gutiérrez, R.: *Administración Pública electrónica, op. cit.*, p. 555.

Serie Claves del Gobierno Local, 12 Fundación Democracia y Gobierno Local
ISBN: 978-84-614-0970-9

"b) Posibilitar el acceso permanente de los interesados a la dirección electrónica correspondiente, a través de una sede electrónica o de cualquier otro modo.

"c) Acreditar la fecha y hora de acceso a su contenido.

"d) Poseer mecanismos de autenticación para garantizar la exclusividad de su uso y la identidad del usuario.

"2. Bajo responsabilidad del Ministerio de la Presidencia existirá un sistema de dirección electrónica habilitada para la práctica de estas notificaciones que quedará a disposición de todos los órganos y organismos públicos vinculados o dependientes de la Administración General del Estado que no establezcan sistemas de notificación propios. Los ciudadanos podrán solicitar la apertura de esta dirección electrónica, que tendrá vigencia indefinida, excepto en los supuestos en que se solicite su revocación por el titular, por fallecimiento de la persona física o extinción de la personalidad jurídica, que una resolución administrativa o judicial así lo ordene o por el transcurso de tres años sin que se utilice para la práctica de notificaciones, supuesto en el cual se inhabilitará ésta dirección electrónica, comunicándose así al interesado.

"3. Cuando se establezca la práctica de notificaciones electrónicas con carácter obligatorio, la dirección electrónica habilitada a que se refiere el apartado anterior será asignada de oficio y podrá tener vigencia indefinida, conforme al régimen que se establezca por la Orden del Ministro de la Presidencia a la que se refiere la disposición final primera."

La primera consideración que merece el texto es que renuncia al carácter unitario del sistema de notificación,[53] reconociendo la posibilidad de que cada órgano u organismo público configure y mantenga su propio servicio de notificaciones electrónicas. El nuevo régimen suscita un comentario positivo en la medida en que acaba con el monopolio de facto que, meras normas reglamentarias y un convenio administrativo, habían constituido en beneficio de Correos y Telégrafos para prestar un servicio que, en ningún momento, había sido objeto de reserva al sector público mediante una norma con rango de ley.[54] Pero obliga a realizar un reproche, en la medida en que no sólo consagra, sino que potencia, la situación actual, en la que existe una gran cantidad y diversidad de servicios de notificación mantenidos por diferentes Administraciones Públicas, que, por lo común, obligan a los ciudadanos a darse de alta individualizadamente en cada uno de ellos, y a suscribir los concretos procedimientos en que deseen ser notificados por medios telemáticos. En este sentido, resulta paradójico que Correos y Telégrafos ostente un derecho exclusivo a la realización de notificaciones administrativas con constancia fehaciente de su entrega (en este

53. Me refiero a la dirección electrónica única, regulada por el RD 209/2003 y por la Orden PRE/1551/2003, en la que el ciudadano venía recibiendo todas las notificaciones emitidas por la Administración del Estado.

54. Sobre todo ello, *vid.* Gamero Casado, E.: *Notificaciones telemáticas..., op. cit.*, p. 195 y ss.

Serie Claves del Gobierno Local, 12
ISBN: 978-84-614-0970-9
Fundación Democracia y Gobierno Local

caso, constituido mediante la norma de suficiente rango legal), al que, necesariamente, deben acudir todas las Administraciones Públicas que deseen enviar notificaciones postales; y que, en cambio, para las notificaciones telemáticas no exista una estafeta única, o un servicio centralizado de notificaciones telemáticas. Creo que esta situación también es determinante para explicar la baja implantación que tiene entre la ciudadanía la notificación electrónica.

En cuanto a los requisitos que establece el apartado 1 del artículo, no se comprende bien su sentido. Por una parte, suponen una reiteración de los que directamente derivan de los artículos 27.3 y 28.2 LAE; pero, por otra parte, se omiten algunos de ellos, como la necesidad de que quede constancia del contenido íntegro de las comunicaciones. A mi juicio, ello no puede suponer una renuncia a la exigencia de este requisito.

La dirección electrónica habilitada se configura como un servicio, prestado por el Ministerio de la Presidencia,[55] que ostenta carácter subsidiario frente a los sistemas de notificación electrónica que desarrollen otros órganos u organismos. Esta dirección electrónica será la que opere en supuestos de imposición obligatoria del medio electrónico, procediéndose de oficio a su creación y asignación. A salvo, naturalmente, de que el instrumento, mediante el que se imponga el canal obligatorio, establezca otra dirección diferente. Cabe pensar, por lo demás, que, en su aplicación práctica, este servicio de notificación electrónica será precisamente el que viene prestando Correos y Telégrafos, al amparo del antiguo artículo 59.3 LRJPAC y sus disposiciones de desarrollo.[56] Personalmente pienso que la articulación de otros sistemas de notificación idénticos a éste sería un auténtico despilfarro. Podría entenderse la puesta en marcha de otros sistemas diferentes de notificación como los que se indican más abajo, pero no de uno análogo a éste mantenido por otros órganos u organismos.[57]

---

55. Debido a que, tras el último ajuste ministerial, la competencia en materia de Administración electrónica se ha transferido del tradicional Ministerio de Administraciones Públicas (ahora de Política Territorial) al Ministerio de la Presidencia.

56. Para conocer sus pormenores, *vid.* Gamero Casado, E.: *Notificaciones telemáticas..., op. cit.*, p. 227 y ss.; Martínez Gutiérrez, R.: *Administración Pública electrónica, op. cit.*, p. 544 y ss.;

57. Por ejemplo, la reciente modificación de la Ley de tráfico crea la llamada "Dirección Electrónica Vial". Todavía es poco lo que se sabe acerca de su configuración, pero parece responder a los mismos rasgos que la dirección electrónica habilitada de la que habla el artículo 38 RDLAE. Sería absurdo que se tratase de dos sistemas de notificación idénticos, desarrollados y mantenidos por organismos públicos diferentes.

Serie Claves del Gobierno Local, 12 Fundación Democracia y Gobierno Local
ISBN: 978-84-614-0970-9

4.1.2. Sistemas de correo electrónico con acuse de recibo

El artículo 39 RDLAE regula esta cuestión bajo la rúbrica "notificación mediante recepción en dirección de correo electrónico" –distinta del calificativo que esta forma de notificación recibe en el artículo 38.1 b) RDLAE–, disponiendo que: "Se podrá acordar la práctica de notificaciones en las direcciones de correo electrónico que los ciudadanos elijan siempre que se genere automáticamente y con independencia de la voluntad del destinatario un acuse de recibo que deje constancia de su recepción y que se origine en el momento del acceso al contenido de la notificación."

Esta previsión contempla la posibilidad de que la ciudadanía designe como forma de notificación un servicio de mensajería electrónica prestado por operadores privados, rompiendo el monopolio que venía representando hasta ahora la dirección electrónica única de Correos y Telégrafos, coherentemente con la libre prestación de tales servicios, que en ningún momento han sido reservados al sector público mediante disposiciones legales.

El precepto exige que el servicio de mensajería electrónica disponga de una concreta utilidad: un acuse de recibo, generado por el sistema de manera automática (con independencia de la voluntad del destinatario), en el momento del acceso al contenido de la notificación. Se trata, ciertamente, de una utilidad escasamente extendida en los servicios actuales de mensajería electrónica, pero que puede articularse perfectamente con las debidas adaptaciones informáticas. Por ejemplo, programas de correo electrónico, como Outlook®, permiten activar dos avisos diferentes: de entrega, y de lectura; el primero se genera automáticamente, el segundo depende normalmente de la voluntad del destinatario. El prestador del servicio de mensajería electrónica en examen, debería prestar la utilidad de que ese aviso de lectura se genere automáticamente, sin quedar al criterio del receptor. La previsión, con ser muy positiva, suscita una serie de comentarios.

En primer lugar, de índole jurídica. Se notará, en este sentido, que el artículo 39 RDLAE no reconoce un derecho subjetivo de la ciudadanía a recibir notificaciones en este tipo de direcciones electrónicas. Dado que "se podrá acordar la práctica", esto significa que queda a criterio del órgano o entidad actuante habilitar esta forma de notificación.

Siguiendo aún con consideraciones de tipo jurídico, el artículo 39 RDLAE establece que el acuse de recibo debe generarse al acceder al contenido de la notificación. Llama poderosamente la atención que no se prevea un acuse de recibo de la entrega en el buzón, pues ese momento es determinante del inicio del plazo de depósito de la notificación, y como veremos más tarde, el transcurso de diez días desde ese momento da lugar a una presunción *iuris et de iure* de rechazo tácito de la notificación;

Serie Claves del Gobierno Local, 12
ISBN: 978-84-614-0970-9
Fundación Democracia y Gobierno Local

debemos entender que la Administración deberá remitir el mensaje, en todo caso, con acuse de recibo de entrega, utilidad añadida que actualmente prestan sin problemas los servicios de mensajería electrónica.[58]

La exigencia del acuse de recibo de acceso al contenido de la notificación, tiene necesariamente que ver con lo previsto en el artículo 28.2 LAE, que declara que en ese momento se entenderá practicada la notificación a todos los efectos legales.[59] Es muy frecuente que la notificación se articule en la práctica mediante un fichero adjunto al mensaje de correo, que contiene el documento a notificar, normalmente en formato pdf. Es relativamente sencillo que los servidores de mensajería electrónica puedan ser programados para generar el acuse de recibo cuando el ciudadano acceda al contenido del mensaje mediante el que se le adjunta el fichero, pero no parece fácil que se pueda articular un acuse de recibo para cuando el ciudadano acceda al contenido del fichero adjunto. Si nos atenemos a la literalidad de la Ley, no podrían enviarse notificaciones electrónicas a direcciones electrónicas convencionales. Cuando el órgano notificador tenga como práctica esta fórmula de envío, no podrá acordar este medio de notificación con el interesado.

Por otra parte, si la notificación se realiza incorporando el contenido del acto directamente al mensaje de correo electrónico, tendremos el problema de probar la recepción íntegra del contenido. Esto sólo puede hacerse (al menos, por ahora) con firmas electrónicas asociadas al envío y recepción del mensaje. Pero, por una parte, el precepto en examen no las exige, y por otra, los servicios de mensajería electrónica convencional no suelen soportar sistemas de firma electrónica. Tendremos, por consiguiente, un problema de constancia del contenido del mensaje. Cabe formular aquí las mismas reflexiones que hice más arriba acerca de las notificaciones por fax: si el ciudadano declara su voluntad de ser notificado por ese medio, la Administración vendrá resguardada por el principio *non venire contra factum proprium* ante eventuales recursos del destinatario que cuestionen el medio de notificación empleado.

Otra cuestión, que no debemos pasar por alto, es que la configuración de la utilidad de generación automática del acuse de lectura del mensaje debería articularse, por el prestador del servicio de mensajería, asociada únicamente a los mensajes que se entreguen con solicitud de generación automática de dicho aviso, pues muchos usuarios no desean que se genere el aviso automático de lectura de todos los

58. También Martín Delgado, I.: *Las notificaciones..., op. cit.*, p. 103, ha destacado la omisión del legislador en este punto, poniendo asimismo de relieve la necesidad de que la Administración pueda acreditar el momento del envío del mensaje. Por mi parte, como indico en el texto, creo que debe poder documentar el momento de su entrega en el servidor del destinatario.

59. Dejamos para después los comentarios sobre el artículo 28.2 LAE y nos centramos ahora en las consecuencias que entraña sobre la forma de notificación.

Serie Claves del Gobierno Local, 12 Fundación Democracia y Gobierno Local
ISBN: 978-84-614-0970-9

mensajes que se descarguen, aunque pueden hacer excepción puntual con los mensajes que contengan notificaciones administrativas; el problema será articular técnicamente esta diferenciación.

Por último, se plantea el problema práctico de cómo recabar la indicación del ciudadano de que se practiquen notificaciones por este medio. Estimo que, de plantearse en un formulario la opción de indicar esta forma como medio preferente de notificación, se le debe advertir expresamente que el servicio de mensajería electrónica ha de generar un acuse de recibo del acceso al contenido del mensaje, para evitar complicaciones sobre todo a la propia Administración, que remitiría mensajes sin llegar a recibir después los acuses de recibo, y no tanto al ciudadano, que normalmente recibirá el mensaje sin problema.

4.1.3. Comparecencia electrónica

En este punto, existe un régimen básico contenido directamente en el artículo 28.5 LAE, que dispone: "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 dicho acceso". Supone la puesta a disposición de la información en un punto de acceso electrónico (a mi modo de ver, dicho punto debería reunir los requisitos de la sede electrónica establecidos en el artículo 10 LAE), a fin de que el destinatario acceda al contenido de la actuación mediante conexión telemática.

El artículo 40 RDLAE añade tres requisitos a esta forma de notificación: que el interesado quede debidamente identificado (lo cual puede hacerse mediante los diferentes sistemas previstos en los artículos 14 a 16 LAE), y además (artículo 40.2 RDLAE):

"a) Con carácter previo al acceso a su contenido, el interesado deberá visualizar un aviso del carácter de notificación de la actuación administrativa que tendrá dicho acceso.

"b) El sistema de información correspondiente dejará constancia de dicho acceso con indicación de fecha y hora."

No se acaba de ver la necesidad del primero de los requisitos establecidos en el artículo 40.2 RDLAE, que considero un elemento superfluo. A mi juicio, lo que debería haberse salvado expresamente es que el acceso electrónico permita satisfacer todos los requisitos del contenido de la notificación que establece el artículo 58.2 RDLAE, y en particular, la indicación de si el acto es o no definitivo, los recursos que

Serie Claves del Gobierno Local, 12
ISBN: 978-84-614-0970-9
Fundación Democracia y Gobierno Local

procedan contra el mismo, su plazo de interposición y el órgano ante el cual presentarlos.

Esta forma de notificación puede resultar especialmente útil cuando los ficheros electrónicos que contienen actos a notificar sean de gran tamaño, y ello complique su envío telemático a direcciones electrónicas habilitadas o a servicios de mensajería electrónica, susceptibles de dar fallos en tales circunstancias.

4.1.4. La publicación sustitutoria en tablones de edictos electrónicos

No se puede olvidar que el artículo 12 LAE establece que "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". Los casos en que opera la publicación sustitutoria de la notificación, aparecen contemplados en los apartados 5 (parágrafo 2.º) y 6 del artículo 58 LRJPAC. No presentan ninguna particularidad en la materia que nos corresponde tratar, más allá del recordatorio de que la publicación en tablón de anuncios electrónico también puede ser una forma de notificación.

4.1.5. Otros medios de notificación electrónica. En particular, la mensajería electrónica en redes intranet y en relaciones de sujeción especial

El artículo 35.2 d) RDLAE admite que se puedan articular "Otros medios de notificación electrónica (...), siempre que quede constancia de la recepción por el interesado en el plazo y en las condiciones que se establezcan en su regulación específica". Poco comentario cabe hacer de esta previsión, más allá de recordar que, si bien se corresponde con la generalidad de los medios de notificación que establece el artículo 59.1 LRJPAC, admite unos desarrollos muy diversos en las diferentes Administraciones Públicas (en este caso, en los diferentes órganos y entidades del sector público estatal), lo que no siempre será deseable.

Por otra parte, cabe plantearse algunas formas de notificación que, en la práctica, pueden articular las Administraciones Públicas, especialmente en el caso de que dispongan de redes intranet, y en las relaciones de sujeción especial.

En efecto, existe una gran cantidad de redes intranet dependientes de las Administraciones Públicas, por las que los mensajes electrónicos circulan de manera fiable, y bajo la supervisión de un administrador del sistema generalmente dotado de la condición de funcionario público, quien puede certificar los intercambios electrónicos habidos en el dominio gracias a los mecanismos de traza de que se encuentran pro-

Serie Claves del Gobierno Local, 12 Fundación Democracia y Gobierno Local
ISBN: 978-84-614-0970-9

vistos los servidores de mensajería electrónica, que permiten incluso señalar desde qué localización IP se ha enviado o descargado un mensaje en un equipo terminal. A mi modo de ver, en estas circunstancias se cumplen todos los requisitos para que el documento que certifica esas transacciones (ya sea electrónico, o posteriormente impreso en soporte papel) adquiera la condición de documento público administrativo, dando fe de que ese intercambio electrónico tuvo lugar. Esta certificación puede completarse con el archivo en el expediente de la copia electrónica o impresa del mensaje enviado. El envío debería configurarse con un acuse de recibo automático de acceso al contenido del mensaje.

A estas garantías de seguridad se les asocia el poder de sujeción especial que la Administración ejerce sobre su personal,[60] que le permite implantar un sistema de mensajería electrónica para todo tipo de comunicaciones, facilitando a cada efectivo un buzón personal dotado de clave secreta de acceso, y responsabilizándole de su custodia,[61] estableciendo expresamente mediante una norma reglamentaria (reglamento organizativo) el citado servicio de mensajería electrónica como medio de notificación interno.

Dándose todas estas circunstancias,[62] nada impide conceder pleno valor a la notificación realizada mediante un sistema de mensajería electrónica convencional.

---

60. *Vid.* López Benítez, M.: *Naturaleza y presupuestos constitucionales de las relaciones especiales de sujeción*, Universidad de Córdoba-Civitas, Madrid, 1994, p. 358 y ss., y p. 383 y ss.; Lasagabaster Herrarte, I.: *Las relaciones de sujeción especial*, IVAP-Civitas, Madrid, 1994, p. 233 y ss.; García Macho, R.: *Las relaciones de especial sujeción en la Constitución española*, Tecnos, Madrid, 1992, p. 169; González Pérez, J. y González Navarro, F.: *Comentarios a la Ley..., op. cit.*, tomo 2, Civitas, Madrid, 1999, p. 2510 y ss.; Marina Jalvo, B.: *El régimen disciplinario de los funcionarios públicos*, Lex Nova, Valladolid, 2001, p. 71 y ss.; Chinchilla Marín, C.: "Relación especial de sujeción", en *Enciclopedia jurídica básica*, tomo 4, Civitas, Madrid, 1995, p. 5756 y ss.; Castillo Blanco, F. A.: *Función pública y poder disciplinario del Estado*, Civitas, Madrid, 1992, p. 87 y ss.; y Santamaría Pastor, J. A.: *Fundamentos de Derecho Administrativo*, CEURA, Madrid, 1988, p. 867 y ss.

61. Para Barriuso Ruiz, C.: *La contratación electrónica, op. cit.*, p. 51, las claves personales garantizan la identidad en la operación telemática, de modo que su cesión por su titular a un tercero le hace personalmente responsable de las consecuencias que de ello pudieran derivarse, por negligencia en su custodia y secreto; el autor considera que la cesión de estas claves equivale a la cesión de la identidad, y que cuando no es posible garantizar su secreto el sistema no es válido.

62. En mi monografía: *Los medios de notificación..., op. cit.*, p. 112, resumí en cuatro los requisitos que debe reunir un sistema de mensajería electrónica como el descrito: 1.º) La dotación de direcciones electrónicas a todos los sujetos a que se aplique la medida, con asignación de clave personal y secreta de acceso, y del hardware necesario para acceder al servidor; 2.º) La responsabilización a los usuarios del uso y custodia de su clave; 3.º) La configuración automática de todos los envíos con acuse de recibo, archivando éste en el expediente (recordemos en este sentido que el propio expediente puede ser electrónico en su integridad, no siendo preciso su archivo en soporte papel); y 4.º) La designación del administrador del sistema que pueda certificar, en su caso, la circulación del mensaje por la red intranet mediante la documentación de las trazas correspondientes.

Serie Claves del Gobierno Local, 12
ISBN: 978-84-614-0970-9
Fundación Democracia y Gobierno Local

Quizá convenga puntualizar que, en el caso de acontecer alguna incidencia, el interesado siempre podrá ofrecer prueba *a contrario* de que no recibió el mensaje, destruyendo la presunción que beneficia a la Administración.

4.1.6. Un ejemplo sectorial: la Dirección Electrónica Vial

Por último, conviene destacar una novedad que se produce justamente cuando este trabajo se envía a imprenta: la articulación de un sistema específico de notificaciones administrativas en materia de tráfico, mediante la Ley que modifica el texto articulado de la Ley sobre tráfico, circulación de vehículos a motor y seguridad vial, aprobado por el Real Decreto Legislativo 339/1990, de 2 de marzo, en materia sancionadora. No es posible detenerse con detalle en el análisis de esta regulación, que merece, en cualquier caso, una síntesis de sus contenidos. El más relevante es, sin duda, el siguiente artículo, de nueva redacción, que se incorpora al texto de la Ley de tráfico:

"Artículo 59 bis. Domicilio y Dirección Electrónica Vial (DEV) de los titulares de una autorización administrativa.

"1. El titular o titulares de las autorizaciones administrativas de circulación o de circulación de vehículo comunicará a los Registros de la Dirección General de Tráfico su domicilio. Este domicilio se utilizará para efectuar las notificaciones respecto de todas las autorizaciones de que disponga.

"2. En el historial de cada vehículo podrá hacerse constar, además, un domicilio a los únicos efectos de gestión de los diferentes tributos relacionados con el vehículo.

"3. Sin perjuicio de lo dispuesto en el apartado primero, la Dirección General de Tráfico asignará además a todo titular de una autorización administrativa de conducción o de circulación de vehículo, y con carácter previo a su obtención, una Dirección Electrónica Vial (DEV). Esta dirección se asignará automáticamente a todas las autorizaciones de que disponga su titular en los Registros de Vehículos y de Conductores.

"4. La asignación de la Dirección Electrónica Vial se realizará también al arrendatario a largo plazo que conste en el Registro de Vehículos, con carácter previo a su inclusión.

"5. No obstante lo dispuesto en los apartados anteriores, si el titular de la autorización es una persona física sólo se le asignará una Dirección Electrónica Vial cuando lo solicite voluntariamente. En este caso, todas las notificaciones se practicarán en esa Dirección Electrónica Vial conforme se establece en el artículo 77, sin perjuicio del derecho que al interesado le reconoce el artículo 28.4 de la Ley 11/2007, de 22 de junio, de acceso electrónico de los ciudadanos a los Servicios Públicos.

"6. En la Dirección Electrónica Vial además se practicarán los avisos e incidencias relacionados con las autorizaciones administrativas recogidas en esta Ley."

Serie Claves del Gobierno Local, 12 Fundación Democracia y Gobierno Local
ISBN: 978-84-614-0970-9

Como se observa, la Dirección Electrónica Vial (DEV) es obligatoria para las personas jurídicas, y voluntaria para las físicas. En el caso de las primeras, se procederá a su creación de oficio con carácter previo a la expedición de la autorización de conducción (personas físicas) o de circulación de vehículos (personas físicas o jurídicas). Cada persona dispondrá de una sola DEV para recibir todas las notificaciones que se le dirijan, caso de que sea titular de diferentes vehículos.

El artículo 74.3 f) de la Ley de tráfico recibe también una nueva redacción, en cuya virtud, el domicilio (postal) que se indique del interesado en las denuncias de tráfico, no será tenido en consideración si tuviese asignada una DEV, previsión que hemos de entender restringida a las asignaciones obligatorias de la DEV, o a las voluntarias expresamente admitidas. El artículo 77.1 de la Ley, con arreglo a su nueva redacción, dispone que las notificaciones integradas en los procedimientos sancionadores de tráfico se practicarán en la DEV; y el apartado 2 del mismo artículo establece las reglas operantes en la práctica de la notificación, que se corresponden con las establecidas en el artículo 28 LAE. Ahora bien, el apartado 3 de dicho artículo, y el artículo 78, establecen previsiones novedosas que también conviene consignar, a saber:

"Artículo 77. (...)

"3. Cuando la notificación se practique en el domicilio del interesado, de no hallarse presente éste en el momento de entregarse la notificación, podrá hacerse cargo de la misma cualquier persona que se encuentre en el domicilio y haga constar su identidad.

"Si nadie se hiciera cargo de la notificación, se anotará esta circunstancia en el expediente sancionador, junto con el día y la hora en que se intentó, y se practicará de nuevo dentro de los tres días siguientes. Si tampoco fuera posible la entrega, se dará por cumplido el trámite, procediéndose a la publicación en el Tablón Edictal de Sanciones de Tráfico (TESTRA).

"Si estando el interesado en el domicilio rechazase la notificación, se hará constar en el expediente sancionador, especificándose las circunstancias del intento de notificación, teniéndose por efectuado el trámite y continuándose el procedimiento.

"Si el resultado de la notificación es que el interesado es desconocido en el domicilio al cual se dirigió la misma, la Administración procederá a la publicación en el Tablón Edictal de Sanciones de Tráfico (TESTRA).

"Artículo 78. Notificaciones en el Tablón Edictal de Sanciones de Tráfico (TESTRA).

"1. Las notificaciones que no puedan efectuarse en la Dirección Electrónica Vial o en el domicilio indicado, se practicarán en el Tablón Edictal de Sanciones de Tráfico (TESTRA). Transcurrido el período de veinte días naturales desde que la notificación se hubiese publicado en el TESTRA se entenderá que ésta ha sido practicada, dándose por cumplido dicho trámite y continuándose con el procedimiento.

Serie Claves del Gobierno Local, 12
ISBN: 978-84-614-0970-9
Fundación Democracia y Gobierno Local

"2. El Tablón Edictal de Sanciones de Tráfico será gestionado por la Dirección General de Tráfico. La práctica de la notificación en el mismo se efectuará en los términos que se determinen por Orden del Ministro del Interior."

Otras disposiciones hacen puntual mención a la DEV, como el artículo 85.3, que establece que la retirada de vehículos se notificará en la Dirección Electrónica Vial cuando el titular disponga de ella (hemos de añadir: y deba usarla obligatoriamente, o haya aceptado su utilización); o la disposición adicional 5.ª, que permite a las Comunidades Autónomas, con competencias ejecutivas en materia de tráfico, sustituir las notificaciones en la Dirección Electrónica Vial por notificaciones a través de sus propias plataformas informáticas, para aquellos ciudadanos que opten por las mismas.

Todo este nuevo orden de cosas resultará indudablemente polémico. Los datos estadísticos formales apuntan a la informatización de todas las empresas españolas, pero no está tan claro que se encuentren informatizadas todas las personas jurídicas, concepto que abraza un ámbito subjetivo mucho mayor. Por otra parte, no todas las empresas están informatizadas con el mismo nivel: es patente que las pequeñas explotaciones agrícolas, o sociedades limitadas de pequeñas dimensiones, apenas disponen, en muchos casos, de un simple ordenador personal. Cabe suponer, no obstante, que si la persona jurídica en cuestión dispone de medios para adquirir un vehículo, también debe tenerlos para disponer de equipos informáticos, conexión a Internet, y un servicio de mensajería electrónica. Por más que la decisión de obligar a recibir las notificaciones por este medio suscite dudas de justicia material, no puede olvidarse que se impone mediante una norma con rango de Ley que, además, ha recibido un amplio respaldo parlamentario. La cláusula de cierre que podemos apuntar en este régimen es que, cuando una persona jurídica adquiera un vehículo y no disponga de los medios para acceder a las notificaciones en la Dirección Electrónica Vial, habrá de designar un representante (por ejemplo, contratando los servicios de un asesor o gestor) que reciba las notificaciones en su nombre.

4.2. Reglas específicas en cuanto al acceso

Los apartados 2 y 3 del artículo 28 LAE construyen una serie de reglas específicas en relación con las incidencias que pueden presentarse en la práctica de las notificaciones electrónicas. Se trata, por tanto, de determinaciones relativas a la eficacia del acto administrativo notificado. Las estudiamos seguidamente. Como presupuesto del análisis, es preciso recordar que en la mayoría de formas de notificación se articulan momentos sucesivos claramente diferenciados, cuya secuen-

Serie Claves del Gobierno Local, 12 Fundación Democracia y Gobierno Local
ISBN: 978-84-614-0970-9

cia conviene recordar antes de analizar el régimen jurídico de esta materia. Son los siguientes:

1. La entrega al destinatario de un mensaje electrónico, depositado en un servidor (o buzón), que puede consistir en una dirección electrónica habilitada, o en una dirección electrónica con acuse de recibo de lectura. Es una práctica muy extendida que el mensaje remitido a ese buzón no contenga directamente el acto notificado, sino que éste se remita en un fichero ligado al mensaje de correo electrónico, generalmente en formato pdf.
2. La conexión del destinatario al servicio de mensajería electrónica o plataforma de notificación. En este momento puede visualizar una lista de mensajes pendientes de leer, pero todavía no ha accedido al contenido de ninguno de ellos.
3. La recepción por el destinatario de la notificación, mediante la descarga del mensaje en su equipo terminal, junto con el fichero ligado en el que se contiene verdaderamente el acto notificado.
4. La lectura por parte del destinatario del fichero adjunto, ejecutando el archivo con su programa informático correspondiente.

4.2.1. Momento en que debe entenderse practicada la notificación

El artículo 28.2 LAE dispone: "El sistema de notificación permitirá acreditar la fecha y hora en que se produzca la puesta a disposición del interesado del acto objeto de notificación, así como la de acceso a su contenido, momento a partir del cual la notificación se entenderá practicada a todos los efectos legales". Este párrafo determina el *dies a quo* de la notificación, que se entenderá practicada en el momento en que se produzca el acceso del interesado a su contenido. No es sencillo determinar el sentido de este precepto.

Si interpretamos la expresión en sentido literal, la notificación sólo sería válida cuando quede probado que el interesado ha llegado a acceder materialmente al contenido de la notificación misma. Si atendemos a la secuencia anteriormente descrita, cuando la notificación se contiene en un fichero adjunto a un mensaje electrónico, esto supone que debemos disponer de algún medio probatorio del momento en el que el destinatario abrió ese fichero adjunto al mensaje electrónico. Esta consecuencia resulta sencillamente absurda, y supondría una inexplicable diferencia respecto del régimen de las notificaciones postales, en las que basta la entrega al destinatario o persona habilitada para que se entienda practicado el trámite, sin necesidad de que el cartero deje constancia de que el destinatario abrió el sobre para conocer el contenido de la notificación.

Serie Claves del Gobierno Local, 12
ISBN: 978-84-614-0970-9
Fundación Democracia y Gobierno Local

Por esta razón entiendo que, cuando la notificación se articula en los términos expuestos, debe entenderse practicada cuando el destinatario se descargue en un equipo terminal el mensaje electrónico con el que se procede a la notificación (es decir, el "tercer momento" de la relación anterior), ya sea incorporándose directamente a dicho mensaje los contenidos propios de las notificaciones administrativas, ya sirviendo tan sólo para adjuntar un fichero en el que se contiene realmente la notificación.[63] Ésta no es la opinión doctrinal mayoritaria: en general, se entiende que es preciso que el destinatario acceda verdaderamente al contenido de la notificación, aunque existen diferentes variantes de esta postura.[64]

4.2.2. Rechazo tácito y permanencia de la notificación a disposición del destinatario

Como prudentemente advierte Valero, el orden de cosas dispuesto por el artículo 28.2 LAE dejaría en manos del interesado el momento en que se perfecciona la notificación, de tal manera que le bastaría con no consultar el contenido de los mensajes para evitar que se produzca la notificación; por ello, resulta preciso definir una regla supletoria temporal, cuya aplicación venga determinada por circunstancias objetivas, al margen de la actitud del interesado.[65] Es lo que busca el artículo 28.3 LAE, con arreglo al cual, el rechazo –tácito– de la notificación electrónica se produce cuando el mensaje se encuentra disponible por espacio de diez días en el buzón del destinatario, sin que éste acceda a su contenido. Este régimen constituye una destacable especialidad de este medio de notificación, que excepciona el protocolo aplicable al resto de medios admitidos por la legislación del procedimiento administrativo común, y que he criticado duramente con anterioridad en términos que reitero ahora.[66] Este cambio entraña una verdadera presunción *iuris et de iure*, que además supone una tergiversación de la realidad material, pues, evidentemente, no es lo mismo un re-

63. En la misma posición, Álamo González, N.: "La utilización de las nuevas tecnologías en las relaciones entre las Administraciones Públicas y los ciudadanos (en particular, registros telemáticos y notificaciones telemáticas)", *REDA*, núm. 133, 2007, p. 128; y Martínez Gutiérrez, R.: *Administración Pública electrónica, op. cit.*, p. 553.

64. Por ejemplo, Valero Torrijos, J.: *El régimen... op. cit.*, p. 171 y ss., parece dar a entender que comparte la misma opinión que defiendo en el texto, aunque prefiere que una reforma legal declare que se entenderá practicada la notificación en el momento en que el destinatario acceda al buzón o dirección electrónica (el momento 2 de la secuencia indicada), aunque no llegue siquiera a descargarse el mensaje. Por su parte, Martín Delgado, I.: *Las notificaciones...*, p. 98 y ss., es categórico al sostener la exigencia de que se demuestre que el destinatario accede materialmente al contenido de la notificación, extendiéndose en pormenorizar sus razones. También Rego Blanco, M. D.: "Registros...", *op. cit.*, p. 403, parece compartir esta última posición.

65. *Vid.* Valero Torrijos, J.: *El régimen..., op. cit.*, p. 173.

66. *Vid.* Gamero Casado, E.: "La notificación...", *op. cit.*, p. 521 y ss.; y *Notificaciones telemáticas, op. cit.*, p. 221 y ss.

Serie Claves del Gobierno Local, 12 Fundación Democracia y Gobierno Local
ISBN: 978-84-614-0970-9

chazo (término que presupone la actitud deliberada de no ser notificado), que una simple omisión de acceso (que puede ser involuntaria y deberse a una mera omisión, descuido o imposibilidad); por consiguiente, habría sido preferible que, en este caso, la Ley afirmara, sencillamente, que la notificación se entendería practicada a todos los efectos, produciéndose una notificación tácita mejor que un rechazo tácito de la notificación. Las críticas a este régimen legal son unánimes.[67]

En relación con el plazo de permanencia de la notificación en el buzón del destinatario, se plantea Valero la hipótesis de que la Administración pretenda retirarla una vez vencido dicho plazo perentorio, arguyendo razones técnicas, como por ejemplo la limitación del espacio disponible; en su opinión, que suscribo plenamente, el mensaje debería permanecer en el servidor un período prudencial, toda vez que la falta de consulta puede deberse a un mero descuido del usuario y no a su intención deliberada, por lo que sugiere la permanencia del mensaje en tanto se encuentren abiertos los plazos de recurso contra el acto notificado.[68]

4.2.3. Supresión del segundo intento

En conexión con lo anterior, el propio precepto suprime el segundo intento de notificación, que, de acuerdo con las reglas generales, debería tener lugar en el espacio de tres días y a distinta hora. Ambas particularidades de la notificación por correo electrónico no dejan de tener su lógica: el segundo intento encuentra su razón de ser en los medios de notificación de carácter inmediato, que no permiten el depósito del mensaje en algún lugar de donde el destinatario o su representante puedan retirarlo con mayor disponibilidad horaria, dejando constancia del hecho.

4.2.4. Juicio crítico sobre la asimetría de los regímenes jurídicos en función del medio de notificación

Debo manifestar mi oposición respecto al agravio comparativo que todo ello representa sobre el destinatario cuando elige un medio electrónico de notificación y, sobre todo, cuando el mismo le resulte obligatorio por imposición legal o reglamentaria.[69]

---

67. Que son especialmente prolijas en Martín Delgado, I.: *Las notificaciones..., op. cit.*, p. 109 y ss.; *vid.* igualmente Rego Blanco, M. D.: "Registros...", *op. cit.*, p. 433; Bauzá Martorell, F. J.: *Procedimiento..., op. cit.*, p. 190 y ss.; y Valero Torrijos, J.: *El régimen..., op. cit.*, p. 153.

68. *Vid.* Valero Torrijos, J.: *El régimen..., op. cit.*, p. 134 y ss.

69. La diferencia de regímenes que presenta la notificación electrónica respecto de la postal ha llegado a calificarse como una posible infracción del principio de no discriminación proclamado en el artículo 4 b) LAE; *vid.* Martín Delgado, I.: *Las notificaciones..., op. cit.*, p. 104 y ss. Compartiendo los reproches del autor, debemos puntualizar que los principios de proclamación legal

Serie Claves del Gobierno Local, 12
ISBN: 978-84-614-0970-9
Fundación Democracia y Gobierno Local

Así, en el régimen jurídico de la notificación postal derivado de la Ley del servicio postal y de su Reglamento ejecutivo, el ciudadano dispone de dos intentos sucesivos de notificación, ambos con depósito de aviso en su casillero domiciliario, y del pase a lista del envío en el caso de no encontrarse presente en el domicilio; cuando después de todo esto no se logra el objetivo, se procede a la publicación sustitutiva del acto, y no a proseguir los trámites del procedimiento, por entenderse tácitamente rechazada la notificación. Por el contrario, en la notificación por correo electrónico, basta con que se encuentre disponible en el buzón del destinatario durante diez días para que se entienda rechazada tácitamente, en lugar de procederse a su publicación sustitutiva.

En otros lugares he sostenido que la transición a la Administración electrónica no puede condicionarse a un principio de igualdad en sentido estricto (que el régimen jurídico sea el mismo cuando se utiliza soporte papel o electrónico), sino a un principio de integridad de garantías: se trata de que, analizado un procedimiento en su globalidad, el interesado disponga de garantías equivalentes (no necesariamente idénticas) cualquiera que sea el soporte o el medio empleado.[70] En materia de notificaciones electrónicas es acorde con ese principio que se suprima el segundo intento de notificación, porque resulta superfluo; en cambio, sí se debe garantizar la permanencia de la notificación en el punto de acceso electrónico durante un espacio suficiente de tiempo (pues no parece que diez días naturales sean mucho tiempo), o bien, alternativamente, mantener la notificación a disposición del destinatario, incluso vencido el plazo legal máximo para entender realizado el trámite, y al menos por el tiempo en que sea susceptible de recurso, así como evitar el juicio peyorativo de que el no acceso al contenido de la notificación constituye un supuesto de rechazo (esto último debería ser así en todos los medios de notificación, o no serlo en ninguno).

4.2.5. Imposibilidad técnica o material de acceso al contenido

Otro aspecto nada pacífico del régimen de las notificaciones electrónicas es el inciso final del artículo 28.3, según el cual "Cuando, existiendo constancia de la puesta a disposición, transcurrieran diez días naturales sin que se acceda a su contenido, se entenderá que la notificación ha sido (...) salvo que de oficio o a instancia del destinatario se compruebe la imposibilidad técnica o material del acceso."

Ante todo, es preciso acotar el alcance de la imposibilidad, que debe ser exclusivamente la que resulte imputable al proveedor del servicio de mensajería electrónica,

---

son aptos para interpretar las normas, pero no para determinar la invalidez de preceptos de rango legal.

70. *Vid.* Gamero Casado, E.: "Objeto, ámbito...", *op. cit.*, p. 104 y ss.

Serie Claves del Gobierno Local, 12 Fundación Democracia y Gobierno Local
ISBN: 978-84-614-0970-9

y nunca a otro tipo de causas (enfermedad del destinatario, avería de su equipo terminal, o cualquier otra) que permitan al destinatario condicionar por sí mismo la validez de la notificación con gran facilidad: siendo requisito *sine qua non* para el empleo de este medio de notificación el previo consentimiento del destinatario, parece justo que recaiga sobre él toda incidencia relativa a su esfera personal y no al mal funcionamiento del servidor, porque de otro modo la eficacia del acto queda excesivamente condicionada por avatares que no son imputables a la Administración en modo alguno.[71] Entiendo, por tanto, que la expresión "imposibilidad técnica o material" no comprende toda situación en que haya sido materialmente imposible el acceso al buzón, sino que se contrae a las circunstancias en las que el acceso no ha podido tener lugar por razones materiales, esto es, imputables a circunstancias estrictamente objetivas y específicamente relacionadas con el servidor de correo electrónico, o con el prestador de servicios de certificación que interviene en el proceso de notificación.

Por otra parte, el precepto no establece las consecuencias que derivarían de esta comprobación, de modo que no sabemos lo que debe ocurrir cuando se demuestre la imposibilidad técnica o material del acceso: está claro que no puede entenderse el supuesto como rechazo de la notificación, pero no se determina si la Administración deberá proceder a un segundo intento por el mismo medio o por otro diferente, o bien puede interpretarse esta incidencia como una notificación infructuosa y procederse a la notificación sustitutiva mediante edictos y publicación en el diario oficial que corresponda, en aplicación del artículo 59.5 LRJPAC. En el caso de que se opte

71. Por el contrario, para Valero Torrijos, J.: *El régimen..., op. cit.*, p. 177 y ss., cuando la causa que impide el acceso se sitúa en el ámbito del destinatario, sería preciso distinguir entre impedimentos objetivos y subjetivos. A juicio del autor, los primeros, relativos a circunstancias técnicas, no podrían bloquear la eficacia del acto cuando resulten imputables a un tercero (por ejemplo, fallos en el servidor, que impiden acceder al buzón); y, por el contrario, sí podrían determinar el carácter infructuoso de la notificación (sin conducir a su rechazo tácito) cuando la imposibilidad en el acceso viniera referida a los medios que permanecen bajo el control del interesado y éste hubiera demostrado la diligencia debida; en este caso podría considerarse la existencia de una justificación suficiente. Y en cuanto a las circunstancias subjetivas, esto es, atenientes a circunstancias personales del destinatario, opina el autor que podría considerarse la existencia de una justificación suficiente cuando la entidad del problema sea tal que, aun empleando toda la diligencia debida, no pudiera conectarse a su dirección electrónica para recibir la notificación.

En mi opinión, esta construcción es excesivamente voluntarista y no casa bien con la práctica seguida en el resto de medios de notificación. Por ejemplo, en el caso de las notificaciones postales, de ser infructuoso el segundo intento se procede sin mayor escrúpulo a la publicación sustitutiva del acto, siendo indiferente que la ausencia del domicilio viniera motivada por el disfrute de vacaciones o por un ingreso hospitalario.

No obstante, la posición de Valero aparece secundada por Martín Delgado, I.: *Las notificaciones..., op. cit.*, p. 111; y por Martínez Gutiérrez, R.: *Administración Pública electrónica, op. cit.*, p. 556 y ss.

Serie Claves del Gobierno Local, 12
ISBN: 978-84-614-0970-9
Fundación Democracia y Gobierno Local

por repetir el intento de notificación, queda también sin respuesta legal el modo de efectuar el cómputo del plazo de depósito, pues la Ley no define si se reanudará el plazo en el punto en que se interrumpió la disponibilidad del mensaje –culminando lo que reste hasta el total de diez días–, o bien se concederá de nuevo el plazo íntegro –diez días completos– a efectos de cómputo de un eventual rechazo tácito posterior. Por añadidura, cuando la Administración no reciba acuse de recibo de la notificación en el plazo de diez días, podrá desconocer si ello se debe a la desidia del destinatario (que simplemente no descargó su correo), o a la existencia de problemas en el servidor, por lo que no sabrá a ciencia cierta si debe entender presuntamente rechazada la notificación o no.[72]

Se ha defendido por Martín Delgado que la principal consecuencia de la imposibilidad de acceso se encuentra en el ámbito del sistema de recursos.[73] En efecto, como sostiene el autor, "la imposibilidad de acceso convierte la presunta notificación rechazada en algo intermedio entre la notificación practicada y la notificación infructuosa".[74] Normalmente, el destinatario averiguará tardíamente que ha sido objeto de una notificación a la que no ha podido acceder por imposibilidad técnica o material. En ese momento, lo advertirá a la Administración actuante para que se subsane el vicio, o bien interpondrá el recurso procedente contra el acto notificado: este recurso no podrá inadmitirse por extemporáneo si en el momento de su presentación el interesado demuestra la imposibilidad técnica o material del acceso. Por último, como señala el propio autor, si el acto administrativo era favorable, la imposibilidad técnica del acceso resultó imputable exclusivamente a la Administración, y el destinatario demostró la diligencia debida en intentar ser notificado, caso de soportar daños patrimoniales como consecuencia de todo ello, podrá presentar una reclamación de responsabilidad extracontractual.[75]

4.2.6. Intento documentado de notificación y silencio administrativo

Una última y relevante cuestión a dilucidar en este asunto es el momento en que puede considerarse intentada la notificación, a fin de impedir que se produzca el silencio administrativo. En mi opinión, conforme al artículo 58.4 LRJPAC podría entenderse que, con la puesta a disposición del mensaje en el buzón del destinatario, se daría por satisfecho el requisito del intento de notificación en plazo, a efectos de

72. No obstante, en el concreto caso de la Administración del Estado, la Orden PRE/1551/2003 impone al prestador del servicio de dirección electrónica única que certifique puntualmente cualquier fallo técnico que haya impedido el acceso al servidor, lo que elimina este problema. Distinto puede ser el régimen instaurado por otras Administraciones Públicas en virtud de su capacidad reglamentaria en la materia.

73. *Vid.* Martín Delgado, I.: *Las notificaciones..., op. cit.*, p. 114.

74. *Op. loc. ult. cit.*, p. 112.

75. *Op. loc. ult. cit.*, p. 114.

Serie Claves del Gobierno Local, 12 Fundación Democracia y Gobierno Local
ISBN: 978-84-614-0970-9

impedir la producción de un acto presunto estimatorio, cuando fuera el caso.[76] De lo que se trata es de probar que el interesado está en disposición de recibir la notificación, o dicho de otro modo, que el momento exacto de recepción de la notificación ya no depende de una actividad de la Administración (su puesta a disposición), sino de una actividad del destinatario: proceder a la conexión telemática y conocer el contenido de la notificación. Esto concuerda con la doctrina contenida en la STS de 17/11/03, rec. 128/2002, en cuya virtud, para entender concluso un procedimiento administrativo dentro del correspondiente plazo máximo, basta con realizar un intento documentado de notificación por cualquier medio legalmente admisible según los términos del artículo 59 LRJPAC, aunque finalmente dicho intento se revele infructuoso.[77]

Podría estorbar a esta interpretación la puntualización que efectúa Martín Delgado,[78] para quien el inciso "así como el acceso a su contenido, momento a partir del cual la notificación se entenderá practicada a todos los efectos legales" del artículo 28.2 LAE, supondría negar la aptitud de un intento, que no llega a culminar en un acceso efectivo del interesado al contenido de la notificación "a todos los efectos legales" (artículo 28.2 LAE). Por su parte, en opinión de Palomar, la circunstancia que debe entenderse apta para considerar realizado un intento de notificación, e impedir que se produzca el silencio administrativo, es cuando el interesado ha señalado el electrónico como medio preferente de notificación, y ésta permanece por diez días a su disposición sin que acceda al contenido.[79]

En mi opinión, por el contrario, cabe perfectamente distinguir entre el intento de notificación y la práctica efectiva de la notificación: a mi juicio, el artículo 28.2 LAE

---

76. Es también la opinión de Valero Torrijos, J.: *El régimen..., op. cit.*, p. 154.

77. La doctrina legal fijada por la sentencia, que se dicta en resolución de un recurso de casación en interés de Ley, es la siguiente: "Que el inciso intento de notificación debidamente acreditado que emplea el artículo 58.4 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, se refiere al intento de notificación personal por cualquier procedimiento que cumpla con las exigencias legales contempladas en el artículo 59.1 de la Ley 30/1992, pero que resulte infructuoso por cualquier circunstancia y que quede debidamente acreditado. De esta manera, bastará para entender concluso un procedimiento administrativo dentro del plazo máximo que la ley le asigne, en aplicación del referido artículo 58.4 de la Ley 30/1992, el intento de notificación por cualquier medio legalmente admisible según los términos del artículo 59 de la Ley 30/1992, y que se practique con todas las garantías legales aunque resulte frustrado finalmente, y siempre que quede debida constancia del mismo en el expediente.

"En relación con la práctica de la notificación por medio de correo certificado con acuse de recibo, el intento de notificación queda culminado, a los efectos del artículo 58.4 de la Ley 30/1992, en el momento en que la Administración reciba la devolución del envío, por no haberse logrado practicar la notificación, siempre que quede constancia de ello en el expediente."

78. *Vid.* Martín Delgado, I.: *La notificación..., op. cit.*, p. 105 y ss.

79. *Vid.* Palomar Olmeda, A.: *La actividad..., op. cit.*, p. 161 y ss.

Serie Claves del Gobierno Local, 12
ISBN: 978-84-614-0970-9
Fundación Democracia y Gobierno Local

estaría haciendo referencia a esta última, sin pronunciarse en ningún momento acerca de cuándo puede entenderse producido un intento de notificación. La mención "a todos los efectos legales" debe encontrarse referida a todos los efectos ligados a la eficacia del acto: el inicio de su ejecutividad, el del plazo de impugnación, etc.

En esta misma línea de pensamiento debemos situar el intento infructuoso de notificación cuando el ciudadano indica una dirección de correo convencional con arreglo al artículo 39 RDLAE, y ésta no emite acuses de recibo (pero sí de puesta a disposición); o cuando tal acuse se emite tan sólo en el momento de recibir el mensaje en el buzón o servidor, pero no en el de acceso del destinatario al mismo. A mi modo de ver, en todos estos casos se debe entender intentada la notificación a los efectos referentes al silencio administrativo, pues no se trata aquí de primar un derecho del interesado a que se produzca un acto presunto, sino a estimular la actividad administrativa, penalizando la pasividad de la Administración. Si la Administración empleó la diligencia debida, poniendo el acto administrativo a disposición del destinatario, se ha satisfecho materialmente el deber que recae sobre ella conforme al artículo 42 LRJPAC, pues no puede realizar ninguna actividad adicional para garantizar la notificación administrativa: es ahora el destinatario quien debe actuar. A mi modo de ver, esta interpretación es la que mejor resuelve los intereses en conflicto, sin perjudicar a ninguno, pues la notificación se entenderá practicada a todos los efectos legales cuando se acceda a su contenido (no cuando se ponga a disposición), por lo que no se ocasiona perjuicio alguno al destinatario.

Serie Claves del Gobierno Local, 12
ISBN: 978-84-614-0970-9
Fundación Democracia y Gobierno Local

La implantación de la Administración electrónica en el ámbito local. Experiencias y buenas prácticas

Serie Claves del Gobierno Local, 12
ISBN: 978-84-614-0970-9

Fundación Democracia y Gobierno Local

Serie Claves del Gobierno Local, 12
ISBN: 978-84-614-0970-9
Fundación Democracia y Gobierno Local

El caso de la Diputación de Huesca

Carlos Becana Sanahuja

Asesor técnico del Area de Nuevas Tecnologías. Diputación de Huesca

SUMARIO. 1. Introducción. Los problemas de gestión y acceso a la tecnología y al conocimiento en los pequeños municipios y el papel de las entidades supramunicipales. 2. El proyecto Diputación Digital de Huesca 2003-2007. 2.1. Garantizar la igualdad de oportunidades en el ámbito tecnológico. 2.2. Desarrollar políticas que fomenten la alfabetización y la dinamización digital. 2.3. Desarrollo de servicios públicos digitales en las Entidades Locales de la provincia. **3. Avanzando hacia la Administración electrónica. 4. La implementación de las soluciones tecnológicas. 5. Evaluación y resultado de los programas. 6. Acciones en materia de formación y comunicación. 7. Políticas dirigidas al uso de los servicios por parte de los ciudadanos. 8. Lecciones aprendidas y conclusiones. 9. Plan estratégico 2007-2011.**

1. Introducción. Los problemas de gestión y acceso a la tecnología y al conocimiento en los pequeños municipios y el papel de las entidades supramunicipales

La importante atomización de la Administración local española, donde la mayoría de los municipios son de muy pequeño tamaño, pocos recursos y pocos conocimientos técnicos y tecnológicos, implica una importante necesidad de intermediación. Esta labor ha de ser abordada por las Diputaciones Provinciales, y con carácter global por la Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP). El ámbito tecnológico y de modernización administrativa no es una excepción, y se topa con la dura realidad, pequeños y medianos municipios que necesitan soporte y asesoramiento para la implantación de las soluciones tecnológicas.

Pero hemos de entender que estas tecnologías no son exclusivamente las infraestructuras de comunicaciones, el equipamiento informático, etc., son también la parte de intangible de ellas: el conocimiento, la capacidad de atracción a personas, empresas y organizaciones que consiguen crear una atmósfera de innovación y progreso. Por todo ello, y aunque es indudable que la tecnología es importante, al fin y al cabo se trata de un medio para aplicar y compartir conocimiento, estableciendo sinergias

Serie Claves del Gobierno Local, 12
ISBN: 978-84-614-0970-9
Fundación Democracia y Gobierno Local

cooperativas entre las diferentes Administraciones Públicas que nos permitan optimizar nuestros recursos tanto humanos como económicos.

Antes de iniciar la exposición quisiera clarificar nuestra realidad demográfica y territorial, que puede ser un espejo donde muchas otras zonas rurales del territorio nacional pueden verse reflejadas. De esta descripción se pueden extraer algunas ideas replicables en cualquier ámbito rural de nuestro país. La provincia de Huesca tiene una densidad de población muy baja y una gran extensión geográfica: 13.192 km^2. Existen 202 municipios, con más de 750 núcleos de población, para un total de 220.000 habitantes, teniendo la mayoría de ellos entre 100 y 500 habitantes, y siendo nuestra densidad de población de menos de 17 habitantes por kilómetro cuadrado. A continuación se muestra una tabla con la distribución de la población de los municipios oscenses a fecha 1 de enero de 2009, a excepción de la capital.

N.º habitantes	< 101	De 101 a 500	De 501 a 1.000	De 1.001 a 2.000	De 2.001 a 3.000	De 3.001 a 5.000	De 5.001 a 10.000	De 10.001 a 20.000
N.º municipios	16	124	30	18	4	3	1	5

Fuente: Instituto Nacional de Estadística.

De acuerdo con esta descripción, en el año 2003 se crea la Comisión de Nuevas Tecnologías en la Diputación Provincial de Huesca, la cual diseña un plan estratégico denominado "Diputación Digital de Huesca".

2. El proyecto Diputación Digital de Huesca 2003-2007

Este plan se convierte en el documento marco de trabajo de la Diputación Provincial de Huesca en el ámbito tecnológico, y nace con los siguientes objetivos:

2.1. Garantizar la igualdad de oportunidades en el ámbito tecnológico

El principal objetivo que debemos cumplir en una provincia de ámbito rural, es la igualdad de oportunidades de los ciudadanos de todos los municipios, independientemente de su situación geográfica y tamaño. Aquí es donde encontramos el primer problema; hasta hace muy poco, el acceso a las tecnologías de la información se regía únicamente por intereses privados (que marginaban a los municipios menos poblados) y distaba de ser un derecho universal como ordenaban las directivas de la Unión Europea.

Serie Claves del Gobierno Local, 12 Fundación Democracia y Gobierno Local
ISBN: 978-84-614-0970-9

Para paliar estas deficiencias, desde la Diputación Provincial de Huesca trabajamos para crear una red de infraestructura tecnológica que permita el acceso a esta nueva sociedad a los ciudadanos del ámbito rural. Pero además entendemos que la mayor prueba de la apuesta de esta casa son los más de 200 telecentros instalados en nuestra provincia desde el año 2003.

2.2. Desarrollar políticas que fomenten la alfabetización y la dinamización digital

Una vez las tecnologías están a disposición de los ciudadanos, es imprescindible que desde las Administraciones se desarrollen programas que permitan su inclusión digital, además de intentar forjar una red de dinamizadores que, una vez formados, puedan desarrollar nuevas iniciativas de forma continuada en el tiempo, al margen de iniciativas concretas.

Hay que tener en cuenta que, cuando hablamos de la temida brecha digital, parece que el problema es únicamente la llegada o no de la tecnología, pero también la brecha se produce motivada por otros aspectos, como puede ser en este caso la edad o el nivel económico y cultural; por todo ello, y desde nuestro punto de vista, es necesario velar porque la posibilidad de utilización de las TIC llegue a todos los sectores de población.

La Diputación Provincial en este sentido puso en marcha, en el año 2005, la Red de Telecentros del Altoaragón, con un servicio de Dinamización y un Taller de Empleo con diez alumnos, distribuidos territorialmente, que están a disposición de los municipios para ayudar a desarrollar cualquier iniciativa, alineada con el desarrollo de la Sociedad de la Información en la provincia de Huesca.

2.3. Desarrollo de servicios públicos digitales en las Entidades Locales de la provincia

Los municipios de la provincia de Huesca con escasos recursos y habitantes, requieren de la colaboración de otras instituciones para que faciliten su presencia en Internet.

No obstante hay que tener en cuenta que estamos desarrollando nuevos modelos de relación con los ciudadanos, y, a nivel de eficacia y legalidad, deben ser tan fiables como los tradicionales, y que por lo tanto hay una serie de premisas que se deben tener presentes. Sobre este punto versará el resto de esta ponencia: los criterios de relación entre los ciudadanos, Ayuntamientos y empresas con las Administraciones, por medios electrónicos. Uno de los principales objetivos del programa Diputación

Serie Claves del Gobierno Local, 12
ISBN: 978-84-614-0970-9
Fundación Democracia y Gobierno Local

Digital de Huesca, era aunar en una única plataforma tecnológica la comunicación con los Ayuntamientos, ciudadanos y empresas; las funcionalidades de dicha plataforma se describen en los siguientes puntos:

1. Permitir una comunicación fácil y fluida entre Ayuntamientos de la provincia y otras Entidades Locales con la Diputación Provincial de Huesca, mediante la creación de servicios en plataforma web privada.
2. Asegurar que todos los Ayuntamientos de la provincia tuvieran presencia en Internet.
3. Ofrecer contenidos y servicios a los ciudadanos, a través de una plataforma web pública, de modo que ésta sea su referente de comunicación con la Diputación Provincial de Huesca, e incluyendo elementos que no les proporcionen otros medios de comunicación con la Administración. Esto implicó una personalización de los contenidos, de acuerdo con el interés y perfil de los posibles usuarios.

Como resultado, se creó una plataforma web que, en sí misma, constituye una herramienta de trabajo interna para el personal de la Diputación Provincial de Huesca, y que integra sus procesos administrativos en su relación con terceros: Ayuntamientos, empresas, ciudadanos, etc.

El programa se puso en marcha dividiéndolo en dos grandes fases: el desarrollo del portal público orientado a ciudadanos y empresas, y el desarrollo de la extranet con los Ayuntamientos, así como la creación de los primeros servicios electrónicos en ambos contextos.

A nivel tecnológico, en todo el proyecto se ha utilizado *software* libre y en su mayoría de código abierto: Linux, Apache, Tomcat, PHP, MySQL, PostgresSQL... Adicionalmente, se desarrollaron integraciones con aplicativos internos de la Diputación, priorizando la utilización de *Web Services*.

Para el correcto desarrollo del proyecto, la Diputación se dotó de la infraestructura necesaria (equipamiento y conectividad) y de capacitación profesional suficiente para garantizar la sostenibilidad del servicio prestado. Una vez la dimensión tecnológica de la Diputación de Huesca es suficiente para el nivel de programas a desarrollar, y visto que a principios del año 2006 las estrategias de la Unión Europea y la del Gobierno Español se alinean con los objetivos de establecer derechos a la ciudadanía respecto a su relación telemática con las Administraciones Públicas, desde la Diputación de Huesca se redefinen ciertas líneas de actuación y se define el modelo de relación entre los Ayuntamientos de la Provincia y la propia Diputación Provincial de Huesca.

Serie Claves del Gobierno Local, 12 Fundación Democracia y Gobierno Local
ISBN: 978-84-614-0970-9

3. Avanzando hacia la Administración electrónica

A comienzos de 2006, y con toda la experiencia previa acumulada como punto de partida, la Diputación Provincial de Huesca se planteó una continuidad del proyecto Diputación Digital, ampliando sus objetivos e incluyendo nuevas actuaciones en el ámbito de la e-Administración, esta vez más avanzadas. Así, más que un proyecto, en la actualidad se trata de un programa marco en el cual se han incluido multitud de actuaciones y proyectos. Para su ejecución y correcta traslación a todos los municipios de la provincia de Huesca, se han firmado convenios de colaboración con 211 Entidades Locales de la Provincia, entre las cuales se incluyen las 10 Comarcas y 200 Ayuntamientos.

Dichos convenios son el instrumento que regula la colaboración entre la Diputación y las Entidades Locales de la provincia, para la implantación y extensión de las nuevas tecnologías de la información y las comunicaciones, como fórmula para la mejora de la gestión administrativa de las Administraciones, para el acercamiento de los servicios públicos a la población de la provincia de Huesca, así como para incentivo al desarrollo social y económico en el Altoaragón.

Además de la colaboración con las Administraciones locales, que se ha articulado a través de los mencionados convenios, también es objetivo del programa ofrecer nuevos contenidos y servicios a los ciudadanos, de modo que la plataforma web de la Diputación sea su referente de comunicación con la Diputación Provincial de Huesca, incluyendo elementos que no les proporcionen otros medios de comunicación con la Administración. Para ello se buscó una orientación y personalización de los contenidos de acuerdo con el perfil de los usuarios. Para los Ayuntamientos se creó un espacio privado (una extranet), a través de la cual pueden acceder a servicios y herramientas específicas para la gestión municipal. Los ciudadanos utilizan la parte pública de la plataforma web.

Junto a este objetivo genérico, a nivel más específico, los objetivos del programa Diputación Digital para el período 2003-2007 fueron:

- Avanzar en la implantación de la Administración electrónica:
  - Ofrecer nuevos servicios (trámites) más avanzados a los ciudadanos y Ayuntamientos a través de la plataforma web. Entre estos servicios se incluyen, por ejemplo, aquellos que requieren de identificación digital de los usuarios.
  - Consolidar y elevar la calidad en los servicios ya prestados.

Serie Claves del Gobierno Local, 12
ISBN: 978-84-614-0970-9
Fundación Democracia y Gobierno Local

- Mejorar la gestión, atención y productividad de los Ayuntamientos que hayan firmado convenio con la Diputación Provincial, y de la propia Diputación, impulsando un cambio cultural hacia una nueva metodología de trabajo.
- Facilitar el intercambio de información entre Administraciones: Ayuntamientos - Diputación Provincial de Huesca - Administración autonómica - Administración central.
- Disponer de una arquitectura tecnológica eficaz en la prestación de los servicios implantados, y a su vez flexible y abierta a la adición de nuevos servicios o aplicaciones por parte de las Administraciones que lo requieran.
- Disponer de una plataforma tecnológica segura, que garantice la disponibilidad, integridad y confidencialidad de la información.

Aparte de estos objetivos tecnológicos, la Diputación Provincial de Huesca también garantiza:

- La coordinación y el buen funcionamiento del programa.
- El establecimiento de líneas de financiación para el correcto desarrollo del programa.
- La organización de una asamblea anual de Entidades Locales en la que se explican los avances del programa y se debaten nuevas iniciativas.

Es en este punto donde es importante realizar una matización imprescindible: la realidad de nuestro territorio hace que la dificultad a la hora de que los pequeños municipios utilicen las herramientas de Administración electrónica no esté en el desarrollo de las mismas, sino en la planificación de su implantación, su sostenibilidad y evolución, además de la capacidad de soporte y formación continua; por todo ello, en el siguiente capítulo vamos a incidir en la solución de esta problemática.

4. La implementación de las soluciones tecnológicas

En todos los desarrollos de aplicaciones y posteriores implantaciones, la Diputación de Huesca ha seguido una filosofía común basada en las siguientes premisas:

- Las actuaciones deben ser generalizables, para transformarlas en actuaciones globales que conlleven un beneficio para todas las Entidades Locales y por tanto sobre todos los ciudadanos de la provincia.
  De esta forma se optimizan los recursos dedicados, dado que los costes de su ejecución tienen un impacto territorial y demográfico mucho mayor.

Serie Claves del Gobierno Local, 12 Fundación Democracia y Gobierno Local
ISBN: 978-84-614-0970-9

- En el caso particular de desarrollo o implantación de sistemas informáticos, se prioriza:

  – El uso de sistemas informáticos y aplicaciones promovidos por el Ministerio de Industria, Turismo y Comercio, el Ministerio de la Presidencia (antiguas competencias del Ministerio de las Administraciones Públicas), y la Federación Española de Municipios y Provincias.
  – La generación de aplicaciones modulares, y multientidad, que permitan su instalación en un único centro (la Diputación Provincial), y su ejecución por parte de las diferentes Administraciones de la provincia vía web y en modo "servicio".

  De esta forma:

  – Se simplifican la gestión y mantenimiento posterior de las soluciones tecnológicas desarrolladas, y se reducen sus costes.
  – Se garantiza la sostenibilidad de los servicios electrónicos puestos en marcha a través de los sistemas informáticos implantados.
  Y, en consecuencia, se aumenta el espectro de Entidades Locales que implantan estos sistemas, permitiendo que las "más pequeñas", que disponen de menos recursos materiales y humanos, puedan poner en marcha estas soluciones y servicios.

- Intentar además fomentar el intercambio de experiencias y buenas prácticas entre todas las Entidades Locales de la Provincia.

A continuación se describen las herramientas desarrolladas dentro del programa, y que cubren los objetivos descritos anteriormente. Otras iniciativas desarrolladas en el programa se recogen en otros apartados de esta experiencia.

Portales públicos de Ayuntamientos: Basados en Pista Local/Pista Local Plus: herramienta de software libre, la versión plus del programa es una evolución del gestor de contenidos de la plataforma web de la Diputación de Huesca; este software fue liberado y cedido gratuitamente a la FEMP por esta Diputación. Actualmente más de 2.500 Ayuntamientos en España realizan su portal web con esta herramienta, e incluso algunas Administraciones locales de Latinoamérica. La Diputación Provincial ha puesto en marcha varias convocatorias públicas para la creación de portales municipales con esta herramienta. Resultado: 188 portales municipales en marcha en la actualidad.

- Ejemplos: www.hecho.es; www.binaced.es; www.velilladecinca.es; www.elgrado.es.

Serie Claves del Gobierno Local, 12
ISBN: 978-84-614-0970-9
Fundación Democracia y Gobierno Local

- Ejemplo latinoamericano: Ayuntamiento de La Guardia, en Bolivia (www.laguardiabolivia.org).

Extranet Municipal: está dirigida a personal y secretarios de las Administraciones locales de la provincia, y contiene información de utilidad para estas entidades. Su acceso es restringido a usuarios registrados a través del portal de la DPH. Se puede encontrar información sobre subvenciones, hacer la gestión de la subvención (respuesta inmediata a la solicitud, gestión de la tramitación), iniciar trámites ante la Diputación (archivo, asesoría económica, asesoría jurídica, cultura, ayudas y subvenciones, desarrollo, nuevas tecnologías y obras), enviar notificaciones (generar notificaciones a grupos de usuarios, histórico), efectuar la autoliquidación del boletín oficial de la provincia, gestión tributaria (listado de impuestos gestionados por el municipio, pago de tributos, actualización de domiciliaciones bancarias), cálculo de impuestos (IBI urbana, vehículos), y participar en foros de debate.

Herramientas de Gestión Municipal:

- **Contabilidad Municipal (BASICAL):** Aplicación desarrollada por la Intervención General de la Administración del Estado, que pretende dar soporte informático a las operaciones y resto de información que contiene el Modelo Básico del Sistema de Información Contable para la Administración Local (SICAL-Básico). El área de Nuevas Tecnologías de la Diputación proporciona a los Ayuntamientos de la Provincia el asesoramiento en la instalación y mantenimiento de la aplicación.
- **Registro Entrada/Salida:** Aplicación web multientidad desarrollada por la DPH y que permite a las Entidades Locales mantener un registro de entrada y salida de documentos en su gestión cotidiana. La Diputación de Huesca ya tiene en explotación este software en sus dependencias, y quiere hacerlo extensible al resto de Ayuntamientos de la Provincia. Este software fue también liberado y cedido a la comunidad de usuarios de la Federación Española de Municipios y Provincias.
- **Sistema de Información Geográfica (LOCALGIS):** Sistema de Información Territorial para Ayuntamientos. En base a una cartografía, permite geo-referenciar la información y la gestión municipal, proporcionando así a los Ayuntamientos y a los ciudadanos servicios en línea basados en sistemas de información geográfica (SIG). Se trata de una aplicación de software libre que amplía el abanico de las ofrecidas por el Ministerio de Industria, Turismo y Comercio, la FEMP y la Diputación Provincial de Huesca.
- **Sistema Integrado de Gestión Municipal (SIGEM):** Se trata de aplicativos de gestión interna (*Back Office*), sobre los que se apoyará la operativa de las propias Administraciones locales para facilitar la realización de los procesos de tramitación siguiendo un flujo de trabajo (*workflow*), permitiendo la gestión homogénea de los procedimientos y alimentando coherentemente el repositorio

Serie Claves del Gobierno Local, 12 Fundación Democracia y Gobierno Local
ISBN: 978-84-614-0970-9

de información corporativo. El Gestor de Expedientes controlará la situación de todos los trámites, visualizando los nuevos trámites, los que se están realizando, la prioridad de los mismos, estadísticas de su carga de trabajo, etc. Esta herramienta ha sido desarrollada también dentro del Programa Avanza Local del Ministerio de Industria, Turismo y Comercio.

- **Avanza Local Padrón:** Sistema Integrado de Gestión de Habitantes del INE para el soporte a la Gestión del Padrón Continuo, que integre todos los procedimientos relacionados con la gestión de la población: cifras, electoral, intercambio de datos con otras Administraciones, estadísticos y de gestión, cumpliendo con los criterios de seguridad, normalización y conservación de las aplicaciones establecidos por el Consejo Superior de Informática.

  Se pretende disponer de un sistema transaccional en línea, que ayude a establecer los mecanismos de gestión cooperativa entre los diferentes agentes que intervienen en la gestión de la población, con objeto de resolver los problemas de coordinación de los Padrones Municipales con las Entidades Locales, especialmente los municipios, y evitar la inconsistencia de la información que les afecte, contando con una base de datos única de Padrón de Habitantes y con formularios y procedimientos normalizados de intercambio de información.

  Este servicio estará basado en los desarrollos de la plataforma web de la Diputación de Huesca y del Sistema de Información Territorial LOCALGIS, y sus prestaciones se han definido con detalle junto con los servicios competentes del Instituto Nacional de Estadística y de la Federación Española de Municipios y Provincias.

Serie Claves del Gobierno Local, 12
ISBN: 978-84-614-0970-9
Fundación Democracia y Gobierno Local

Herramientas de Administración electrónica:

- **Registro Telemático:** Aplicación web que permite a los Ayuntamientos la presentación electrónica, a través de Internet, de documentación dirigida a la Diputación de Huesca y con plena validez legal. Para poder garantizar la personalidad jurídica de quien remite la documentación se usan certificados electrónicos de usuario (se admiten los emitidos por la Fábrica Nacional de Moneda y Timbre (FNMT) y el DNI electrónico).
- **Notificación Telemática:** Aplicación web que permite a los Ayuntamientos la recepción electrónica, a través de Internet, de documentos emitidos por la DPH con plena validez legal. Del mismo modo que en el Registro Telemático, se utilizan certificados electrónicos de usuario. De este software fue también liberado el código y cedido a la comunidad de usuarios de la Federación Española de Municipios y Provincias.
- **Pago Telemático:** Aplicación web que permite el pago de recibos por vía telemática a través de entidades bancarias, y utilizando un certificado de firma digital.

Las tres herramientas anteriores se han integrado hasta la fecha con trámites de la Diputación de Huesca, y están en proceso de extensión a las EE.LL. de la provincia.

- **Desarrollo de nuevos módulos para el programa de recaudación:** En la actualidad, ya se permite el intercambio automatizado de ficheros de recaudación entre la Diputación y los Ayuntamientos a través de la extranet.
- **Desarrollo de políticas de uso de Firma Digital:** La Diputación Provincial de Huesca es entidad acreditadora para la obtención de los certificados electrónicos de la FNMT.
- **Pilotos sobre Televisión Digital Terrestre (TDT):** Desarrollo de una aplicación interactiva accesible a través de Televisión Digital Terrestre (emitida a través de Aragón Televisión), y que permite a la corporación provincial ofrecer los siguientes servicios al ciudadano:

  – Información estática sobre la propia corporación: estructura, historia, etc.
  – Información dinámica: concursos, licitaciones, oposiciones, boletín de la provincia, etc.
  – Acceso a servicios interactivos con áreas de la Diputación: realización de trámites, como la solicitud de adopción de perros.

Serie Claves del Gobierno Local, 12 Fundación Democracia y Gobierno Local
ISBN: 978-84-614-0970-9

5. Evaluación y resultado de los programas

Como resultado de este programa destinado a la implantación de la Administración electrónica se dispone de una plataforma web, que sirve de herramienta de trabajo e instrumento de información para ciudadanos, empresas, Ayuntamientos y otras Administraciones de la provincia, y a la que hoy se puede acceder por múltiples canales incluida la Televisión Digital Terrestre. Además se ha diseñado un conjunto de herramientas que ponen a nuestra provincia en un buen punto de partida para adaptarse a la nueva legislación en materia de Administración electrónica con celeridad.

En la plataforma web de la Diputación Provincial de Huesca, ya existe un conjunto de trámites electrónicos; por ello, y con el objetivo de que estas tramitaciones puedan llegar a su fase final sin necesidad de que los ciudadanos tengan que personarse en el Registro General de la entidad, la Diputación de Huesca puso en marcha recientemente el Registro electrónico, después de la aprobación de su Reglamento,[1] una herramienta que ha catalogado, de momento, 34 modelos diferentes para su tramitación desde el ordenador. En estos momentos más de 80 Ayuntamientos únicamente utilizan medios telemáticos para insertar los anuncios en el Boletín Oficial de la Provincia de Huesca, siendo más del 50% del total de los anuncios los que se tramitan íntegramente de forma telemática. Estos módulos de registro de entrada y salida, además del registro telemático, y perfil de contratante, forman parte del paquete de soluciones de la herramienta PISTA LOCAL+, por lo que cualquiera de los 188 Ayuntamientos de la Provincia que han desarrollado su sede electrónica con esta solución, libre y gratuita, pueden poner en funcionamiento estos módulos cuando lo consideren oportuno. Como hemos descrito anteriormente, la implantación de las soluciones debe ser complementada con líneas de formación y comunicación, dirigidas a los propios Ayuntamientos, pero por supuesto también a la ciudadanía, con objeto de que conozcan todas aquellas soluciones telemáticas que le facilitan su relación con la Administración sin necesidad de desplazamientos físicos, la mayoría de las ocasiones innecesarios.

6. Acciones en materia de formación y comunicación

Desde el inicio del proyecto, la página web de la Diputación Provincial de Huesca centraliza toda la información de la institución y la necesaria en las relaciones con el resto de Administraciones y los ciudadanos. Por eso es importante dar a conocer la

1. *Vid.* Boletín Oficial de la Provincia de Huesca, núm. 98, de 22 de mayo de 2007.

Serie Claves del Gobierno Local, 12
ISBN: 978-84-614-0970-9
Fundación Democracia y Gobierno Local

página web www.dphuesca.es y el proyecto Diputación Digital de Huesca a todos los usuarios de sus servicios. Como complemento para la mejora de la comunicación en base al portal, se han establecido actividades con el objeto de formar a los responsables de Ayuntamientos en el uso de los servicios que se ofrecen en www.dphuesca.es, y potenciar la familiaridad del uso de Internet. Para ello se estableció la Asamblea Anual.

La Asamblea Anual, que aprueba los programas y elige a la Comisión Permanente, está formada por 1 representante por cada entidad adherida. La Comisión Permanente realiza un seguimiento más continuo de las actividades programadas: se reúne una vez por trimestre y está formada por 5 representantes de la DPH y 5 representantes de las Entidades Locales.

A nivel técnico, para mejorar las comunicaciones y facilitar la prestación de servicios entre Diputación y Ayuntamientos, se están creando redes privadas virtuales entre la Diputación y todos los Ayuntamientos de la provincia.

Dentro de las actividades de dinamización, la DPH promueve la creación de agentes TIC de proximidad. Con esta iniciativa se pretende formar profesionales, distribuidos por Comarcas, que puedan apoyar y difundir las nuevas tecnologías a las Entidades Locales y la población de manera más cercana. Asimismo, contribuirán a la difusión entre la ciudadanía de las iniciativas de Administración electrónica puestas en marcha.

7. Políticas dirigidas al uso de los servicios por parte de los ciudadanos

En una provincia rural como la de Huesca, debido a sus características físicas ya descritas, la Diputación Provincial de Huesca intenta igualar las oportunidades de acceso de todos sus habitantes a las nuevas tecnologías, con especial atención a los pequeños municipios que, dadas sus limitaciones económicas, tendrían muy difícil ese acceso. Por ello la Red de Telecentros, con 182 telecentros en funcionamiento, permite a cualquier ciudadano altoaragonés el uso de un ordenador personal con conexión a Internet. Asimismo estos telecentros se utilizan como sede de las diferentes actividades dinamizadoras que pretenden acercar e involucrar a los habitantes de estos municipios con las nuevas tecnologías.

Todos estos objetivos se ven reflejados en un conjunto de acciones formativas que son realizadas por los Agentes TIC de proximidad: Los Agentes TIC de proximidad

Serie Claves del Gobierno Local, 12 Fundación Democracia y Gobierno Local
ISBN: 978-84-614-0970-9

son especialistas en tecnologías de la información y comunicación, cuyo reto es acercar esas tecnologías a lugares cuyo desarrollo ha resultado más desfavorecido. Gracias a su amplia cartera de servicios, dirigidos principalmente a las Administraciones y usuarios, buscan a través de la alfabetización digital superar la brecha digital existente en estos lugares. En estos momentos el programa consta de un Agente por cada una de las diez Comarcas de la provincia.

Cabe destacar entre estas acciones las jornadas técnicas de la Red de Telecentros: se desarrollaron a lo largo del año pasado una en cada una de las Comarcas altoaragonesas, con el objetivo de conocer de primera mano cuáles son las principales demandas y necesidades de los telecentros y habitantes de cada zona.

Asimismo los telecentros también han sido escenario para la realización de cursos de formación TIC, cursos de carácter general destinados a cubrir los diferentes grados de utilización de las tecnologías de la información y la comunicación. Administración digital, navegación web avanzada, búsqueda de recursos en la Red y alfabetización digital son los contenidos de estos primeros cursos que se completan con otros que supongan una innovación en el territorio, además de poder integrarse en la realidad social, económica y cultural de cada zona. Estamos hablando de un total de 400 actividades formativas por año, con una asistencia de unas 5.000 personas, lo que implica un gran esfuerzo organizativo teniendo en cuenta que llevamos estas actividades hasta el último rincón del territorio altoaragonés.

Por otra parte, las actuaciones definidas en este proyecto se alinean con las que plantea el plan eEurope 2005, al igual que todas las actuaciones emprendidas anteriormente, que han sido desarrolladas teniendo presentes los criterios de accesibilidad (WAI), usabilidad y navegabilidad, de modo que se ha fomentado la inclusión digital de los colectivos más desfavorecidos. Esta línea ha sido desarrollada en colaboración con el Instituto Tecnológico de Aragón, y en colaboración con los laboratorios de usabilidad y navegabilidad que la Universidad de Zaragoza tiene instalados en el Parque Tecnológico Walqa.

8. Lecciones aprendidas y conclusiones

La Diputación de Huesca, así como el resto de Administraciones Públicas, se ha enfrentado en los últimos años al reto de conseguir un nivel de modernización que le permita ofrecer unos servicios de calidad a la altura de los ciudadanos y del entorno.

Serie Claves del Gobierno Local, 12
ISBN: 978-84-614-0970-9
Fundación Democracia y Gobierno Local

En el caso de la Administración local, y en particular para los pequeños Ayuntamientos, este reto sería inasumible de no existir la colaboración entre diferentes Administraciones. El derecho de los ciudadanos a recibir unos servicios de calidad por parte de la Administración es universal; sin embargo, los recursos con los que cuentan las diferentes Administraciones son muy dispares. En este contexto, el papel de entidades supramunicipales, como las Diputaciones o la FEMP, cobra especial importancia como organismos facilitadores y de soporte a las implantaciones de soluciones de Administración electrónica en los pequeños municipios. Asimismo, en el diseño de los programas de modernización administrativa dirigidos a Entidades Locales, no sólo se debe tener en cuenta el hecho de facilitar su puesta en marcha, sino su sostenibilidad futura, de acuerdo a sus dotaciones de personal y presupuestarias.

Los beneficios de la Administración electrónica han podido ratificarse con la experiencia de la propia Diputación. En el caso de la provincia de Huesca, de gran extensión y caracterizada por su escasa y dispersa población, el hecho de permitir a los ciudadanos el acceso a servicios allí donde llega la Red, contribuye enormemente a su bienestar, elimina las distancias y les proporciona un nivel de acceso a los servicios públicos en condiciones de igualdad, con respecto a los ciudadanos de las ciudades. Asimismo, promueve la comunicación e integración social, tan necesaria cuando la población es dispersa.

Por otro lado, otra de las características de la provincia es que el entorno rural, fundamentalmente compuesto por municipios de escasa población, como se ha mencionado, está asimismo integrado por una población envejecida. Los jóvenes se desplazan a los núcleos más grandes de población en busca de oportunidades laborales. La combinación entre el acceso a la tecnología (Red, telecentros) y el acceso a los servicios, ha permitido poner en marcha iniciativas que contribuyen a generar empleo y, por ende, a fijar la población, y contribuir al desarrollo económico y social de nuestros pueblos.

En consecuencia, la Diputación mantiene firme su compromiso político de seguir apostando por el desarrollo de la economía y el bienestar de los ciudadanos de la provincia a través del uso de las nuevas tecnologías. Es por ello que en el año 2007 se redefine la estrategia en materia tecnológica para el período 2007-2011.

Serie Claves del Gobierno Local, 12 Fundación Democracia y Gobierno Local
ISBN: 978-84-614-0970-9

9. Plan estratégico 2007-2011

Tras la descripción de las acciones realizadas durante el cuatrienio 2003-2007, la Comisión de Nuevas Tecnologías de la Diputación de Huesca aprueba en septiembre de 2007 el plan estratégico del área para la legislatura 2007-2011. Este plan debe basarse en la realidad del nuevo panorama legislativo y las acciones emprendidas por otras Administraciones en materia de Sociedad de la Información, que son las siguientes:

- Un plan europeo, PLAN DE ACCIÓN eEUROPA 2005,[2] para la extensión de la Sociedad de la Información y generación de servicios públicos *on-line*.
- Una iniciativa europea, i2010,[3] para orientar las políticas de Sociedad de la Información a la generación de crecimiento y empleo.
- Un nuevo marco legislativo: Ley de Acceso Electrónico de los Ciudadanos al Sector Público, Ley del Suelo, Ley de Contratos del Sector Público, y Ley de Medidas de Impulso a la Sociedad de la Información.
- Un plan nacional, PLAN AVANZA,[4] para la adecuada utilización de las TIC potenciando el crecimiento económico basado en el incremento de la competitividad y la productividad, la promoción de la igualdad social y regional, y la mejora del bienestar y la calidad de vida de los ciudadanos.

En base a este marco de iniciativas, se aprueba la continuación del programa Diputación Digital de Huesca, definiendo los siguientes objetivos:

- Profundizar en los programas de Administración electrónica en las Entidades Locales de la provincia, para conseguir la adaptación lo más rápida posible al nuevo marco legislativo.
- Trabajar los programas de e-inclusión como factor de cohesión social.
- Fomentar las formas directas de participación de los ciudadanos en la Administración, a través de las tecnologías de la información y la comunicación, en el ejercicio de la democracia representativa.

  – Pero, sin duda, el propósito que marca la actuación de la Diputación de Huesca en materia de nuevas tecnologías para el período 2007-2011, es facilitar a las Entidades Locales de la provincia el cumplimiento de la Ley 11/2007. En este sentido, y a lo largo de este período, se han emprendido las siguientes acciones, para permitir a los ciudadanos el ejercicio de los derechos que reco-

2. http://europa.eu/scadplus/leg/es/lvb/l24226.htm
3. http://europa.eu/scadplus/leg/es/cha/c11328.htm
4. http://www.planavanza.es/AvanzaLocal

Serie Claves del Gobierno Local, 12
ISBN: 978-84-614-0970-9
Fundación Democracia y Gobierno Local

noce la mencionada Ley: Extensión a los Ayuntamientos del uso de las herramientas básicas de Administración electrónica, registro electrónico, pasarela de pagos telemáticos, sistema de notificación telemática.

– Incremento de la interacción telemática con otras Administraciones Públicas, definiendo estándares de interoperabilidad.
– Acceso de la Diputación Provincial a redes de otras entidades: conexión a la Intranet Administrativa de la Administración General del Estado (RED SARA).
– Acceso de los Ayuntamientos de la Provincia a redes de otras entidades: Extranet de la Diputación Provincial de Huesca, Red Aragonesa de Comunicaciones Institucionales e Intranet Administrativa de la Administración General del Estado. El acceso se permite a través de la Diputación Provincial.
– Desarrollo de servicios web para la recogida o emisión de información con aplicaciones de otras Administraciones Públicas.
– Desarrollo de las modificaciones en los trámites con los ciudadanos para solicitar su consentimiento a recabar los datos de otras Administraciones Públicas.
– Instalación centralizada de un Gestor de Expedientes en la Diputación Provincial. Asesoramiento a los Ayuntamientos para la normalización e incorporación paulatina de expedientes y su gestión a través de este sistema.
– Sistema para la digitalización certificada en los Ayuntamientos y en la Diputación, incorporando firma completa o permanente a los documentos, basada en el estándar XADES,[5] para garantizar la posterior consulta y custodia en los sistemas de archivo.
– Establecer procedimientos normalizados para la transferencia al archivo de los expedientes tramitados de forma telemática, una vez cerrados y con poca frecuencia de uso en las oficinas productoras:

  - Sistema de salvaguarda de las copias de seguridad.
  - Análisis de los plazos y otros imperativos legales para el almacenamiento de los datos.
  - Incorporación de los datos contenidos en la firma electrónica a los documentos electrónicos, así como sellado de tiempos, para permitir la comprobación futura del documento electrónico original.

5. http://www.w3.org/TR/XAdES/

Serie Claves del Gobierno Local, 12
ISBN: 978-84-614-0970-9
Fundación Democracia y Gobierno Local

Referencias y enlaces:

Portal de la Diputación Provincial de Huesca: http://www.dphuesca.es

Red de Telecentros: http://www.telecentrosdehuesca.es

Serie Claves del Gobierno Local, 12
ISBN: 978-84-614-0970-9

Fundación Democracia y Gobierno Local

Serie Claves del Gobierno Local, 12
ISBN: 978-84-614-0970-9
Fundación Democracia y Gobierno Local

La experiencia de la Diputación de Badajoz

Isabelo Fernández Solano
Director del Área de Nuevas Tecnologías de la Diputación de Badajoz

SUMARIO. 1. Introducción. Reflexiones previas. 2. Experiencia de la Diputación de Badajoz. 2.1. El origen: Creación del Servicio de Informática Municipal. 2.2. Pasos posteriores. Servicios para la implantación de la Administración electrónica. 2.3. La Red Provincial de Comunicaciones Seguras. 2.4. La Red Provincial de Comunicaciones Seguras. Elementos. **3. Situación actual de la Administración electrónica en las Entidades Locales de la provincia de Badajoz. 4. Ésta es la respuesta que podemos y debemos dar desde las Diputaciones Provinciales, Cabildos y Consejos Insulares al reto de la implantación de la Administración electrónica en las Entidades Locales pequeñas y medianas, nuestra razón de ser.**

1. Introducción. Reflexiones previas

Antes de entrar a analizar el momento actual en que se encuentra la implantación de la Administración electrónica en los municipios y Entidades Locales situadas dentro del ámbito de actuación de las Diputaciones Provinciales, expondré unas breves reflexiones que resultan importantes para entender el contexto en que se mueven estas entidades.

Primera reflexión: Los medianos municipios (de 20.000 a 50-100.000 habitantes) van a ser los que, con carácter general, deban realizar un mayor esfuerzo en lo relativo a la implantación de la Administración electrónica, dadas las dificultades tecnológicas que implica.

Estos municipios, por su ámbito poblacional quedan fuera del ámbito de actuación de las Diputaciones Provinciales y, por otra parte, su tamaño y capacidades no son suficientes como para actuar autónomamente en el tema. Por este motivo, desde el momento en que empieza a plantearse la implantación de la Administración electrónica en la Administración local, a propósito de lo dispuesto en la Ley 11/2007, de acceso electrónico de los ciudadanos a los Servicios Públicos (LAE, en adelante), se adivina que serán estos municipios los que encuentren mayores dificultades para hacer de este objeto una realidad.

Serie Claves del Gobierno Local, 12
ISBN: 978-84-614-0970-9
Fundación Democracia y Gobierno Local

De todos es conocido que las Diputaciones Provinciales centran sus actuaciones en aquellas Entidades Locales con un tamaño poblacional inferior a los 20.000 habitantes, siendo muy raras, y en temas muy concretos, las ocasiones en que se hace con Entidades Locales de tamaño superior.

A nadie se le oculta que la implantación de la tecnología necesaria para dar respuesta a las obligaciones que la Ley 11/2007 impone en su artículo sexto a las Administraciones Públicas, y consecuentemente a la local, exige unas capacidades tecnológicas de un nivel muy elevado y una dotación técnico-informática, tanto de aplicaciones como de gestores de contenidos y entornos de trabajo web, además de los correspondientes desembolsos económicos para adquirir el equipamiento necesario tanto hardware como software, que están fuera la de las capacidades económicas y las disponibilidades presupuestarias de este tipo de entidades.

A continuación, se acompaña la trascripción del citado artículo sexto de la LAE para clarificar su alcance:

"Artículo 6. Derechos de los ciudadanos.

"1. Se reconoce a los ciudadanos el derecho a relacionarse con las Administraciones Públicas utilizando medios electrónicos para el ejercicio de los derechos previstos en el artículo 35 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, así como para obtener informaciones, realizar consultas y alegaciones, formular solicitudes, manifestar consentimiento, entablar pretensiones, efectuar pagos, realizar transacciones y oponerse a las resoluciones y actos administrativos.

"2. Además, los ciudadanos tienen en relación con la utilización de los medios electrónicos en la actividad administrativa, y en los términos previstos en la presente Ley, los siguientes derechos:

"a. A elegir, entre aquellos que en cada momento se encuentren disponibles, el canal a través del cual relacionarse por medios electrónicos con las Administraciones Públicas.

"b. A no aportar los datos y documentos que obren en poder de las Administraciones Públicas, las cuales utilizarán medios electrónicos para recabar dicha información siempre que, en el caso de datos de carácter personal, se cuente con el consentimiento de los interesados en los términos establecidos por la Ley Orgánica 15/1999, de Protección de Datos de Carácter Personal, o una norma con rango de Ley así lo determine, salvo que existan restricciones conforme a la normativa de aplicación a los datos y documentos recabados. El citado consentimiento podrá emitirse y recabarse por medios electrónicos.

"c. A la igualdad en el acceso electrónico a los servicios de las Administraciones Públicas.

Serie Claves del Gobierno Local, 12 Fundación Democracia y Gobierno Local
ISBN: 978-84-614-0970-9

"d. A conocer por medios electrónicos el estado de tramitación de los procedimientos en los que sean interesados, salvo en los supuestos en que la normativa de aplicación establezca restricciones al acceso a la información sobre aquéllos.

"e. A obtener copias electrónicas de los documentos electrónicos que formen parte de procedimientos en los que tengan la condición de interesado.

"f. A la conservación en formato electrónico por las Administraciones Públicas de los documentos electrónicos que formen parte de un expediente.

"g. A obtener los medios de identificación electrónica necesarios, pudiendo las personas físicas utilizar en todo caso los sistemas de firma electrónica del Documento Nacional de Identidad para cualquier trámite electrónico con cualquier Administración Pública.

"h. A la utilización de otros sistemas de firma electrónica admitidos en el ámbito de las Administraciones Públicas.

"i. A la garantía de la seguridad y confidencialidad de los datos que figuren en los ficheros, sistemas y aplicaciones de las Administraciones Públicas.

"j. A la calidad de los servicios públicos prestados por medios electrónicos.

"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.

"3. En particular, en los procedimientos relativos al establecimiento de actividades de servicios, los ciudadanos tienen derecho a obtener la siguiente información a través de medios electrónicos:

"a. Los procedimientos y trámites necesarios para acceder a las actividades de servicio y para su ejercicio.

"b. Los datos de las autoridades competentes en las materias relacionadas con las actividades de servicios, así como de las asociaciones y organizaciones profesionales relacionadas con las mismas.

"c. Los medios y condiciones de acceso a los registros y bases de datos públicos relativos a prestadores de actividades de servicios y las vías de recurso en caso de litigio entre cualesquiera autoridades competentes, prestadores y destinatarios."

Ciertamente, los derechos que nos concede como ciudadanos son realmente muchos más de los que en el momento presente son capaces de ofrecer las Administraciones Públicas, que no disponen ni de la capacidad ni de los medios tecnológicos ni de la organización interna y procedimental capaz de ofrecer respuesta a los mismos. Confiemos en que poco a poco se puedan ir prestando servicios y encontrando las respuestas adecuadas a los derechos que la Ley establece.

Quizás el legislador ya vislumbró estos problemas e intentó poner "paños calientes" a las posibles dificultades, cuando en la Disposición final tercera, apartado 4, estableció que "En el ámbito de las Entidades que integran la Administración Local,

Serie Claves del Gobierno Local, 12
ISBN: 978-84-614-0970-9
Fundación Democracia y Gobierno Local

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 siempre que lo permitan sus disponibilidades presupuestarias. A estos efectos las Diputaciones Provinciales, o en su caso los Cabildos y Consejos Insulares u otros organismos supramunicipales, podrán prestar los servicios precisos para garantizar tal efectividad en el ámbito de los municipios que no dispongan de los medios técnicos y organizativos necesarios para prestarlos."

Segunda reflexión: Los ciudadanos, al menos en el mundo rural y en los pequeños municipios, no han pedido la Administración electrónica.

A casi nadie le cabe duda de que la Ley 11/2007, es de gran importancia para la configuración futura de la Administración Pública española, tanto por lo que supone respecto a la modernización de la misma como por la obligación que establece de dar una respuesta adecuada a los derechos que concede a los ciudadanos en sus relaciones con la Administración Pública y, consecuentemente, las obligaciones que impone a la Administración en su relación con los administrados. Es obvio que estamos ante una de las leyes más progresistas y avanzadas que existen en nuestro entorno cultural y territorial.

Ahora bien, pensar en una Ley que impone los mismos derechos y obligaciones electrónicos en la relación administrado-Administración para un Ayuntamiento de una gran ciudad, pongamos por caso Madrid o Barcelona, que para un pequeño municipio de menos de mil habitantes es, cuando menos, la expresión de una buena intención de difícil, por no decir imposible, cumplimiento.

Por otra parte, hay que tener en cuenta que las necesidades de los habitantes de cualquier ciudad no son las mismas ni parecidas a las de los municipios pequeños. Los conceptos de espacio, en cuanto a distancia, y tiempo, tienen una dimensión totalmente diferente, lo que unido a aspectos como el conocimiento personal, la cercanía, la vecindad, la relación o el trato vecinal, configuran una relación administrado/Administración totalmente diferente y difícilmente electrónica o telemática. Cuando se es alcalde o concejal de un pequeño municipio se es alcalde las 24 horas del día, y es muy difícil dejar de serlo en la calle o en el bar, dado el conocimiento e identificación personal existente con el vecino.

La experiencia de la Diputación de Badajoz hasta el momento, con más de cien registros telemáticos en funcionamiento en pequeños municipios, es que son muy escasos los documentos que los ciudadanos están tramitando electrónicamente, y una gran parte de ellos guarda relación con el padrón municipal de habitantes y la gestión recaudatoria de la Hacienda local.

Serie Claves del Gobierno Local, 12 Fundación Democracia y Gobierno Local
ISBN: 978-84-614-0970-9

Dicho esto, no es menos cierto que algunas realidades hacen necesario que exista esta posibilidad de tramitación telemática y de prestación de los servicios electrónicos a que la Ley obliga. Entre estas realidades, se puede citar a modo de ejemplo una circunstancia que se produce de forma habitual en la provincia de Badajoz. Un gran número de familias procedentes de Cataluña, Madrid o el País Vasco (Extremadura fue tierra de emigración durante las décadas de los 60 y 70), disfruta en nuestra provincia de su período vacacional. En este caso, la posibilidad para estas personas de tramitar y resolver electrónicamente algunos problemas que les quitan unos días de su descanso vacacional (como resolver asuntos relacionados con las transmisiones patrimoniales, recaudación de impuestos relacionados con sus propiedades, etc.), representa una enorme comodidad y ventaja. Éste no es más que un claro ejemplo que justifica la necesidad de prestación de servicios electrónicos a los ciudadanos en el entorno rural.

No obstante, y a pesar de lo afirmado anteriormente, creo que sigue teniendo valor lo apuntado en el título del párrafo de que los ciudadanos, al menos en el mundo rural y en los pequeños municipios, no han pedido la Administración electrónica y les estamos ofreciendo un servicio que no nos han demandado. El tiempo dirá hasta qué punto esta afirmación es cierta.

Tercera reflexión: La Administración electrónica es realmente muy compleja para los ciudadanos.

Cualquier persona que haya intentado interactuar electrónicamente con una Administración Pública podrá corroborar el título de este epígrafe. Se trata de un proceso complejo incluso para los profesionales en el ámbito de las TIC.

Por citar un ejemplo concreto: cualquiera que haya intentado registrar electrónicamente un documento en cualquiera de los registros electrónicos existentes, deberá disponer forzosamente de acceso a Internet y de una firma electrónica, bien sea de una entidad certificadora o disponer del DNI electrónico. A partir de aquí, se pueden encontrar con algunos o, generalmente, con todos los problemas que se citan a continuación, y que se corresponden con una prueba en una situación real.

Al intentar acceder al registro electrónico, lo primero que nos encontramos es una pantalla donde se nos informa de todos los requisitos necesarios para efectuar un registro. Los términos no son sencillos de comprender.

"Necesita alguno de los siguientes navegadores web con Java Runtime Environment 5 (JRE 5) o superior, y JavaScript habilitado.

"○ Internet Explorer 6

Serie Claves del Gobierno Local, 12
ISBN: 978-84-614-0970-9
Fundación Democracia y Gobierno Local

"○ Mozilla 1.7.2 o superior con JSS
"○ Mozilla Firefox 1.0 o superior con JSS
"○ Netscape 7.1 o superior con JSS"

Una vez comprobado que se dispone de todos los elementos requeridos, a este mensaje le sucederán otros del estilo... "La aplicación necesita una versión anterior de Java. ¿Desea continuar?", mensaje que añade aún más confusión al usuario. Una vez instalada la versión necesaria de la aplicación Java, nos tropezamos con otro mensaje del estilo: "La firma digital de la aplicación no se puede verificar. ¿Desea continuar?". Nos encontraremos con más mensajes de esta índole hasta que, finalmente, y sin poder haber efectuado el registro, recibimos la información que se presenta en el siguiente cuadro:

Comprobación de requisitos técnicos

Para poder continuar su solicitud se comprobará que la configuración de su equipo es compatible con los requisitos técnicos de la aplicación.

La comprobación de requisitos técnicos se realiza a través de un applet Java, revise el nivel de seguridad configurado en su navegador, firewall o antivirus si la siguiente comprobación no es realizada.

Configuración actual de su sistema

Su navegador no soporta JavaScript, no se pueden realizar las validaciones

- Java activo: OK
- Versión de Java: 1.6.0-oem
- Navegador de internet: Netscape

Información para soporte técnico

- Sistema operativo: Windows Vista - x86 - 6.0
- Versión del navegador: 5.0 (Windows; es-ES)
- Descripción del navegador: Mozilla/5.0 (Windows; U; Windows NT 6.0; es-ES; rv:1.9.0.10) Gecko/2009042316 Firefox/3.0.10
- Plugins activos:
  - Move Media Player
  - TVU Web Player for FireFox
  - Citrix ICA Client
  - Mozilla Default Plug-in
  - Java(TM) Platform SE 6 U13
  - DivX Player Netscape Plugin

Serie Claves del Gobierno Local, 12 Fundación Democracia y Gobierno Local
ISBN: 978-84-614-0970-9

- DivX Web Player
- RealPlayer(tm) G2 LiveConnect-Enabled Plug-In (32-bit)
- RealPlayer Version Plugin
- QuickTime Plug-in 7.5 (861)
- QuickTime Plug-in 7.5 (861)
- QuickTime Plug-in 7.5 (861)
- QuickTime Plug-in 7.5 (861)
- QuickTime Plug-in 7.5 (861)
- QuickTime Plug-in 7.5 (861)
- QuickTime Plug-in 7.5 (861)
- Adobe Acrobat
- Microsoft® Windows Media Player Firefox Plugin
- 2007 Microsoft Office system
- Shockwave Flash
- iTunes Application Detector
- Silverlight Plug-In
- Java(TM) Platform SE 6 U13
- Java(TM) Platform SE 6 U11

Certificado digital

Certificado digital de alguna de las autoridades emisoras de certificados reconocidas.

- ¿Que hay que hacer en caso de no tener certificado?
- Autoridades Emisoras de certificados digitales reconocidas

A través de este ejemplo queda manifiesta la complejidad en la utilización de un servicio electrónico que requiere que el usuario, cuando menos, tenga un alto nivel de conocimientos informáticos, y exige una configuración específica para el ordenador desde el que accede al servicio.

Es importante reflexionar, por tanto, sobre algunas cuestiones: ¿Nos estamos poniendo las Administraciones en el lugar del ciudadano de a pie? O quizás la Ley y la tecnología obligan a mantener unas medidas de seguridad, autenticidad y confidencialidad de la información que hacen que el tema sea tan complejo que, en ocasiones, resulte inviable.

Por último, cualquiera que trabaje habitualmente con banca electrónica a través de Internet, se dará rápidamente cuenta de las diferencias en los modelos para la

Serie Claves del Gobierno Local, 12
ISBN: 978-84-614-0970-9
Fundación Democracia y Gobierno Local

prestación de servicios que se están utilizando por parte de las entidades privadas y públicas. Para un observador neutral, y los ciudadanos son observadores neutrales o con intereses claramente decantados, podría parecer que la Administración no tiene interés en funcionar electrónicamente, ante el cúmulo de dificultades que se le presentan. Además, no dejará de recordar que con una clave de 4 dígitos es capaz de realizar cualquier operación de cualquier tipo con su banco.

Cuarta reflexión: ¿No estaremos abriendo y profundizando aún más la brecha digital en sus diferentes tipos: tecnológica, social, económica, de género...?

Al hilo de lo expuesto en la reflexión anterior, cualquiera puede imaginarse a un ciudadano normal y corriente, incluso con una cierta cualificación técnica, con cara de gran extrañeza y asombro ante los mensajes precedentes; pero lo que es verdaderamente imposible es imaginarse a una persona de edad avanzada en idéntica situación: nunca se produciría, nunca habría lugar a que se diese esa situación porque ni tan siquiera lo intentaría.

Todos somos conscientes del peligro que la brecha digital representa, y los riesgos que conlleva que determinados sectores sociales queden al margen de los elementos de progreso tecnológico, máxime cuando coincide plenamente con los sectores más desfavorecidos de la población.

Ahora bien, y antes de seguir, vamos a ver de qué estamos hablando y qué supone. ¿Qué podemos entender por brecha digital? Por definirla de forma fácil, podemos decir que es la diferencia que se produce entre aquellas personas que pueden acceder a la red, y aquellas que no pueden hacerlo (se puede hacer extensiva la definición a sociedades, comunidades, países, territorios, etc.), o más claramente, es la desigualdad de posibilidades que existen para acceder a la información y el conocimiento mediante la utilización de las tecnologías de la información y las comunicaciones. Lógicamente, el concepto de Administración electrónica está dentro de esta definición y, por consiguiente, es un elemento más que contribuye a la profundización de la brecha digital.

Como consecuencia de la brecha digital, sea del tipo que sea, se produce la marginación de determinadas personas, con respecto de sus posibilidades de acceso a la Administración electrónica; y por tanto, son excluidas y privadas de las posibilidades y los derechos que la misma les concede.

En otras palabras, esta brecha se refiere a la ausencia de acceso a la red, y a las diversas herramientas que en ella se encuentran, y a las diferencias que ella origina.

Serie Claves del Gobierno Local, 12 Fundación Democracia y Gobierno Local
ISBN: 978-84-614-0970-9

El riesgo más grave es el que supone que, además de la separación y exclusión tecnológica, se produce una exclusión, separación y marginación social. Es decir, que la brecha digital, se convierte en brecha social, de forma que la tecnología se transforma en un elemento de exclusión social.

Desde mi punto de vista no podemos hablar de una única brecha digital: la económica, sino que existen diferentes brechas digitales: la política, la educativa, la generacional, la de género, la idiomática, etc.

Considero que hay una brecha digital especialmente grave, que es la que se produce como consecuencia de la formación y situación educativa de las personas. No cabe la menor duda de que una persona que no esté capacitada para la utilización e interacción con las TIC, eso que se ha denominado como alfabetización digital, por muchas conexiones y equipos que tenga a su disposición, no estará capacitada para obtener los supuestos beneficios que surgen de su utilización.

Interactuar electrónicamente con la Administración y poder ejercer los derechos que la LAE otorga a los ciudadanos, va a requerir que éstos sepan manejar las tecnologías necesarias, actuar positivamente ante la posibilidad de su utilización y entender y saber evaluar los resultados que se producen fruto de esa interactuación.

Hay datos preocupantes y que nos deberían hacer reflexionar sobre las posibles brechas digitales que pueden estar abiertas y que quizás, sin querer, estemos profundizando y ampliando.

Quinta reflexión: Para que se pueda implantar la Administración electrónica en los municipios pequeños y medianos a través de las Diputaciones, Cabildos y Consejos Insulares, va a ser precisa una gran dosis de confianza en los mismos.

¿A qué me refiero cuando afirmo que va a ser precisa una gran dosis de confianza por parte de las Entidades Locales en su institución provincial? Básicamente, si no ha existido un trabajo previo, de largo recorrido, para establecer esa relación tecnológica entre las Entidades Locales y la Diputación, Cabildo o Consejo Insular, resulta muy complicado poder establecerla de forma inmediata, por más que lo diga la Disposición final tercera, apartado 4, de la LAE.

Casi me atrevo a decir que en más de la mitad de las Diputaciones y, consecuentemente, de las Entidades Locales de su ámbito territorial, no se va a implantar la Administración electrónica debido a la inexistencia previa de los servicios adecuados de asistencia y asesoramiento técnico-informático que hayan ido dotando a todo el

Serie Claves del Gobierno Local, 12
ISBN: 978-84-614-0970-9
Fundación Democracia y Gobierno Local

territorio, y a las Entidades Locales del mismo, de un conjunto homogéneo de aplicativos informáticos básicos de gestión municipal y, al tiempo, de una formación y capacitación en la utilización y manejo de los mismos. Si no se ha hecho así, nos vamos a encontrar con que los aplicativos de gestión municipal que utilizan las Entidades Locales van a ser una amalgama de diferentes proveedores y casas comerciales, que van a hacer imposible la prestación de los servicios derivados de la implantación de la Administración electrónica. Nos vamos a encontrar que, aunque podamos ofrecer un *Front Office* homogéneo y común a todas las Entidades Locales, el *Back Office* va a impedir que se pueda prestar el servicio. Que nadie se engañe, los aplicativos existentes en la Administración local, aun cuando no son muchos, difieren mucho unos de otros, y requieren complejos y difíciles procesos de integración.

Ante este problema, a alguno se le podría ocurrir pensar que bastaría con cambiar los aplicativos de *Back Office* para eliminar este problema, pero ello en este momento es prácticamente imposible y requiere unos plazos de tiempo para su implantación, formación en su utilización, establecimiento de los servicios de asistencia y asesoramiento necesarios, integración de datos, pruebas y testeo, etc., que lo hacen realmente imposible a corto plazo.

Entonces, ¿qué deben hacer las Diputaciones, Cabildos y Consejos Insulares que se encuentren en esta situación? Comenzar cuanto antes, para, de esta forma, obtener resultados también cuanto antes, pero imposible en fecha de 1 de enero de 2010 en estos casos.

Sexta reflexión: ¿Qué va a pasar cuando no haya dinero?

Si algo ha caracterizado a la Administración local a lo largo del tiempo ha sido disponer siempre de unos recursos económicos escasos, y trabajar en unas condiciones que casi me atrevo a calificar de "pobreza extrema", dado lo escueto y escaso de las disponibilidades económicas y recursos destinados a las tecnologías de la información, la comunicación y el conocimiento.

A propósito de esta escasez de recursos, el presupuesto total del Área de Planificación y Nuevas Tecnologías de la Diputación de Badajoz representa aproximadamente el 1,5-2% del total del presupuesto de la Diputación. Sin embargo, según los datos comentados por Ángel Ros, Alcalde de Lleida y Presidente de la Comisión de Nuevas Tecnologías de la FEMP, a propósito de unas Jornadas sobre la implantación de la Ley 11/2007 celebradas en Madrid, la Diputación de Badajoz puede considerarse una privilegiada en este aspecto, puesto que la media nacional no llega al 1%, con carácter general, para las Entidades Locales.

Serie Claves del Gobierno Local, 12 Fundación Democracia y Gobierno Local
ISBN: 978-84-614-0970-9

Dentro de este contexto de escasez de recursos, es fácil entender que las empresas que se han dedicado a trabajar en el ámbito de las aplicaciones informáticas para la Administración local han sido empresas muy especializadas en el tema, de un tamaño muy reducido y con una facturación muy pequeña, acorde con las limitaciones del entorno.

Desde el momento en que aparecen el plan eModel del Ministerio de Administraciones Públicas (MAP) y el Plan Avanza del Ministerio de Industria, Turismo y Comercio (MITYC), surgen nuevas líneas de ayudas para el desarrollo de la Administración electrónica, dotadas de una gran cantidad de dinero para las Administraciones locales, y, consecuentemente, un gran número de empresas que hasta ese momento no habían tenido interés en este tipo de Administraciones, dada su habitual escasez de medios y recursos, ahora muestran un gran interés por prestar servicios de Administración electrónica. Me estoy refiriendo a las empresas más grandes e importantes a nivel nacional relacionadas con la informática y las telecomunicaciones, que a partir de ese momento, crean ramas específicas dentro de su organigrama destinadas a atender a las Administraciones locales y ayudarlas en la implantación de la Administración electrónica, y responder a las obligaciones derivadas de la puesta en marcha de las disposiciones de la Ley 11/2007.

Simultáneamente a la incorporación e interés de las grandes empresas en el sector de la Administración local, y dada la abundancia de recursos económicos (que hasta ese momento no existían) destinados a la implantación de la Administración electrónica, se producen situaciones que desbordan la forma de actuar de la Administración local y que recuerdan a lo que comúnmente se suele denominar como "nuevos ricos":

- En primer lugar, aparecen licitaciones de medianas entidades e instituciones provinciales con una dotación absolutamente sorprendente y disparatada para la Administración local.
- Un gran número de proyectos adjudicados en los planes ministeriales suelen ser coincidentes y repetitivos, debido a que las empresas ofrecen la realización de los proyectos a muchas Administraciones, sin que éstas tengan que hacer nada para presentarlos.
- Las empresas se llevan concursos con importes muy elevados y, en muchos casos, suele ser con la misma oferta presentada en otras licitaciones anteriores a otras Entidades Locales. Es decir, se cobra varias veces por un mismo trabajo.
- Las plataformas elaboradas desde la Administración central no tienen éxito y su implantación es muy forzada y unida a subvenciones.

Dicho esto, tiene procedencia la pregunta que encabezaba este epígrafe: ¿Qué va a pasar cuando no haya dinero? ¿Qué sucederá cuando la fecha de implantación

Serie Claves del Gobierno Local, 12
ISBN: 978-84-614-0970-9
Fundación Democracia y Gobierno Local

de la Administración electrónica (31 diciembre 2009) ya esté en marcha y los planes ministeriales para la implantación de la misma no cuenten con fondos asignados para tal fin? Esta situación me recuerda a aquélla que se producía en aquellos pueblos pequeños en que tocaba el "gordo de la lotería": primero, los directores de las sucursales bancarias corrían para hacerse con el dinero de los premios; después aparecían los coches de lujo, las casas se arreglaban (además de tapar de paso todos los "agujeros" que existían) y se llenaban de muebles. Después, con el paso del tiempo, el dinero se había marchado y todo volvía a la situación anterior: coches viejos (ya no había dinero para renovarlos), casas en mal estado y escasez de dinero nuevamente.

Es preocupante lo que va pasar a partir de ese momento, en el contexto de una crisis económica y con la escasez de recursos económicos que se vislumbra. Me permito aportar algunas ideas al respecto:

- Casi con seguridad, esas empresas que en un momento anterior no habían tenido ningún interés en la Administración local, y que a partir de la existencia de unos recursos abundantes, como resultado de la dotación de los planes ministeriales, habían vislumbrado un nicho de mercado importante para sus resultados económicos (los directores de sucursales bancarias), desaparecerán paulatinamente del mapa local, según se vayan reduciendo los recursos económicos.
- Aquellas empresas que tradicionalmente han trabajado para la Administración local y que, generalmente, no han sido las beneficiarias de las licitaciones que se han producido en estos años debido a su pequeño tamaño y a la escasez de recursos de que disponían frente a las citadas en el párrafo anterior, en muchos casos habrán desaparecido o serán incapaces de hacer frente a los problemas que se van a presentar cuando las grandes empresas desaparezcan de este nicho de mercado.
- Con carácter general, los concursos y licitaciones que se han lanzado como resultado de las subvenciones recibidas de los planes ministeriales, al tratarse de cuantías muy elevadas, conllevan unos costos de mantenimiento también muy elevados, a los que difícilmente van a poder hacer frente las Entidades Locales.

2. Experiencia de la Diputación de Badajoz

2.1. El origen: Creación del Servicio de Informática Municipal

Decía anteriormente que para que una Diputación, Cabildo o Consejo Insular pueda implantar la Administración electrónica en sus Entidades Locales de forma realmente efectiva, va a ser necesaria la existencia previa de una relación de gran confianza

Serie Claves del Gobierno Local, 12 Fundación Democracia y Gobierno Local
ISBN: 978-84-614-0970-9

entre las Entidades Locales y la propia institución provincial. Esta confianza se basa en una experiencia necesaria acumulada de haber trabajado conjuntamente en la implantación de los aplicativos de gestión municipal de una forma homogénea y consolidada en todas las Entidades Locales.

Pues bien, estos son los aspectos más importantes de la experiencia de la Diputación de Badajoz que se han manifestado con el tiempo: las Entidades Locales confían en los servicios que presta la Diputación de Badajoz a través del Área de Planificación y Nuevas Tecnologías y, más concretamente, del Servicio de Informática Municipal, y existe una relación estable y duradera de compromiso en la consecución del objetivo de prestar servicios a los ciudadanos mediante la utilización de medios tecnológicos.

El Servicio de Informática Municipal de la Diputación de Badajoz, creado en el año 1998, tiene encomendadas las siguientes funciones y presta los siguientes servicios a las Entidades Locales de la provincia de menos de 20.000 habitantes (aunque en algunos casos se prestan también a Entidades Locales de más población):

- **Asistencia informática para la plena implantación de las aplicaciones de Gestión Municipal**, incluyendo los siguientes servicios:

  – Asistencia presencial, personal, telefónica y telemática.
  – Asesoramiento técnico y formación.
  – Cooperación y apoyo para lograr la completa y correcta implantación de aplicativos y programas.

- **Cesión y mantenimiento de programas y aplicaciones distribuidas gratuitamente a los Ayuntamientos y EELL:**

  – SICAL (Contabilidad).
  – Padrón de habitantes y Censo electoral.
  – Registro de Entrada y Salida de Documentación.
  – Gestión de Personal y Nóminas.
  – Tasas e Impuestos Municipales.
  – Gestión de Activo, Patrimonio e Inventario.
  – Rendición de Cuenta vía telemática al Tribunal del Cuentas y MEH.
  – Gestión de Bibliotecas.
  – Plan de Empleo Rural (AEPSA).
  – ...

Serie Claves del Gobierno Local, 12
ISBN: 978-84-614-0970-9
Fundación Democracia y Gobierno Local

2.2. Pasos posteriores. Servicios para la implantación de la Administración electrónica

Una vez consolidado el Servicio de Informática Municipal, comienzan a ejecutarse una serie de acciones relacionadas de forma más directa con la extensión de la Administración electrónica y que se indican a continuación:

- **Gestión de dominios: Todos los Ayuntamientos y EELL de la provincia disponen del dominio web de su localidad**, ya que cuando se abrió la posibilidad de comprar los dominios del tipo topónimo.es y se reservaron los dominios coincidentes con topónimos de localidades, la Diputación de Badajoz decidió hacerse con todos los correspondientes a las Entidades Locales de la provincia de Badajoz. En un primer momento, desde la Comisión de Nuevas Tecnologías de la Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP) se llegó a un acuerdo con la entidad gestora de los dominios, la Entidad Pública Res.es, para que durante dos años cediesen gratuitamente a las Entidades Locales, a través de las Diputaciones, Cabildos y Consejos Insulares, el uso de los dominios correspondientes a su topónimo, con el fin de que fuese posible que dispusiesen de páginas web, o al menos facilitar la labor de proyectarse en Internet. Transcurrido el tiempo fijado en el convenio, algunas Diputaciones, Cabildos y Consejos Insulares, decidimos continuar con todos los dominios. En la actualidad, todos los dominios correspondientes a los topónimos de las Entidades Locales de la provincia de Badajoz son propiedad de la Diputación de Badajoz, que los cede y pone gratuitamente a disposición de las Entidades Locales.
- **Correo electrónico para las EELL: Todos los órganos, cargos y personal de las EELL disponen de cuenta de correo electrónico de su Ayuntamiento.** Resulta conveniente unir el cargo con el dominio correspondiente del topónimo para que haya una visión clara de a quién nos dirigimos en nuestros correos electrónicos. Si uno ve la dirección de correo electrónico **alcalde@olivenza.es** o **secretario@badajoz.es** percibe claramente quién va a estar detrás de la dirección de correo electrónico. Desde la Diputación de Badajoz hemos hecho el esfuerzo necesario para que todos los órganos, cargos y personal de las Entidades Locales de la provincia dispongan de las cuentas de correo electrónico correspondientes a su topónimo.
- **Correo electrónico gratuito para todos los ciudadanos con el topónimo de su localidad.** Incidiendo y profundizando aún más en lo expuesto en el párrafo anterior, al contar con los dominios de todas las Entidades Locales, era posible hacer que todos los ciudadanos de la provincia de Badajoz pudiesen contar con una o varias cuentas de correo electrónico con el topónimo de su localidad de nacimiento o de residencia. La forma en que decidimos hacerlo es

Serie Claves del Gobierno Local, 12 Fundación Democracia y Gobierno Local
ISBN: 978-84-614-0970-9

absolutamente transparente para los usuarios y para las Entidades Locales, las cuales no tienen que hacer absolutamente nada para que el sistema funcione, ya que aunque la opción aparezca en su web y los usuarios estén trabajando en la web de su Ayuntamiento, el sistema que realmente está prestando el servicio es el de la Diputación de Badajoz. Además, al ofrecerse el gestor de correo en formato web, el usuario no percibe en qué entorno físico está trabajando.

- **Todos los Ayuntamientos disponen al menos de dos páginas web: una realizada por la Diputación**, de carácter estático y con información estable, **y otra del propio Ayuntamiento**, a través de la herramienta Pista Local+ o realizada por sus propios medios. El hecho de que cada entidad disponga de dos páginas web (por lo menos) es el producto y resultado del trabajo a lo largo del tiempo, y no algo realizado intencionadamente. Las primeras páginas web se realizaron por parte del propio equipo de desarrollo web de la Diputación hace más de 10 años, y desde entonces se han venido manteniendo y actualizando. Se encuentran bajo el dominio de la Diputación de Badajoz, en la dirección **http://dip-badajoz.es/municipios/municipio_dinamico/index.php** y contienen, como mínimo, la siguiente información:

  - Información general (datos del municipio, situación, datos del Ayuntamiento, otras webs disponibles).
  - Historia.
  - Monumentos.
  - Gastronomía.
  - Fiestas.
  - Turismo (alojamientos, hoteles, restaurantes, rutas,...).
  - Datos socioeconómicos (población, información socioeconómica, datos económicos municipales, presupuestos y liquidaciones,...).
  - Corporación.
  - Correo electrónico gratuito (citado en el epígrafe anterior).
  - Emisora de radio en Internet, en el supuesto de que tenga emisora municipal (servicio que se presta desde la Diputación a todas las emisoras de radio locales para su emisión a través de Internet).
  - Callejero (unido a Google y con referenciación de servicios de la Diputación, servicios municipales, restaurantes, alojamientos y hoteles, patrimonio cultural, etc.).

    Posteriormente se desarrolló una página en colaboración con los propios Ayuntamientos y personal relacionado con los mismos, conteniendo la información anterior y una información mucho más dinámica e interactiva, amparada en el dominio del topónimo de la localidad y desarrollada bajo

Serie Claves del Gobierno Local, 12 Fundación Democracia y Gobierno Local
ISBN: 978-84-614-0970-9

la plataforma de gestión de portales y contenidos PistaLocal+ desarrollada y cedida por la Diputación de Huesca.[1]

–**Portal Badajoz.es: Alojamiento para las webs de las EELL.** Cualquier web de cualquier Ayuntamiento, organismo, patronato, casa de juventud, universidad popular, etc., **dispone de alojamiento web gratuito y mantenimiento facilitado por los servicios propios de Diputación.**

–**Portal Badajoz.org:** Todas las **asociaciones sin ánimo de lucro, ONG's, entidades, etc.**, disponen de **alojamiento web, cuentas de correo electrónico y mantenimiento** por los servicios propios de la Diputación, totalmente **gratuito**. La única condición exigible es presentar la documentación que acredite los datos de la entidad, la inscripción en algún registro público, la acreditación de no existencia de ánimo de lucro y la firma de un convenio de colaboración con unos compromisos básicos relacionados con la utilización del espacio web que se cede, y la no admisibilidad de contenidos de tipo sexista, homófono, xenófobo, racista, etc.

–**Gestión de Telecentros:** Todas las Entidades Locales de la provincia disponen de un Telecentro, espacio que cuenta con un equipamiento básico para acceder a Internet y poder trabajar en entornos ofimáticos, totalmente gratuito y cuya finalidad es acercar las TIC a la población que no dispone de los medios precisos para poder hacerlo. Con carácter general, cuentan con 8 ordenadores, impresora láser, webcam, red inalámbrica, etc. El equipamiento y conexiones son propiedad de la Diputación, que los pone a disposición de las Entidades Locales, debiendo éstas proporcionar el espacio físico donde se ubica el Telecentro y el personal responsable de la apertura y cierre del mismo. En la actualidad contamos con 186 Telecentros, dotados con 1.450 equipos y periféricos necesarios (escáneres, impresoras, webcams, routers, etc.). Hasta este año, la gestión del proyecto se hacía con Red.es, pero el año pasado decidió abandonar el proyecto, por lo que nos hemos visto obligados a gestionarlo nosotros mismos.

A partir de hacernos cargo directamente de la gestión de los Telecentros de la provincia, decidimos que el funcionamiento de los mismos debía ser con sistemas y software libre; desde entonces están funcionando con el sistema operativo Linex (una variante de Linux desarrollada en Extremadura) y con OpenOffice como aplicativo ofimático.

- **Red Provincial de Bibliotecas:** Todas las bibliotecas municipales de la provincia y cualquier otra dependiente de las Entidades Locales de la provincia, dis-

1. Se puede ver un ejemplo en www.castuera.es

Serie Claves del Gobierno Local, 12 Fundación Democracia y Gobierno Local
ISBN: 978-84-614-0970-9

ponen gratuitamente de los programas de gestión de las mismas, así como de un espacio web donde almacenar su catálogo y datos.[2]

- **Registro Web de Licitadores:** Es un registro informático que gestiona los datos correspondientes a aquellas personas físicas o jurídicas, nacionales o extranjeras, que deseen tomar parte en las contrataciones que, en las distintas formas, ofertan las Entidades Locales de la provincia de Badajoz y la Diputación de Badajoz. Su objetivo es triple:

  – Facilitar a las empresas la presentación de ofertas ante las Entidades Locales de la provincia, eximiéndolas de tener que entregar reiteradamente la documentación exigida en la normativa sobre contratación administrativa y pliegos de cláusulas administrativas particulares, la cual queda en poder de la Diputación, debidamente inscrita, registrada y ordenada.
  – Simplificar y agilizar la gestión administrativa.
  – Facilitar a los órganos de contratación de las Entidades Locales, mesas de contratación y unidades administrativas dependientes de las mismas, la consulta de los datos de las empresas inscritas.

- **Bases de datos jurídicas:** Todas las Entidades Locales disponen de acceso completamente gratuito a través de la Red Provincial de Comunicaciones Seguras (es requisito imprescindible acceder a través de la misma para poder tener acceso) a las bases de datos jurídicas más importantes: Aranzadi, El Consultor de los Ayuntamientos, Derecho Local, Tirant On Line, Contrata, etc.

2.3. La Red Provincial de Comunicaciones Seguras

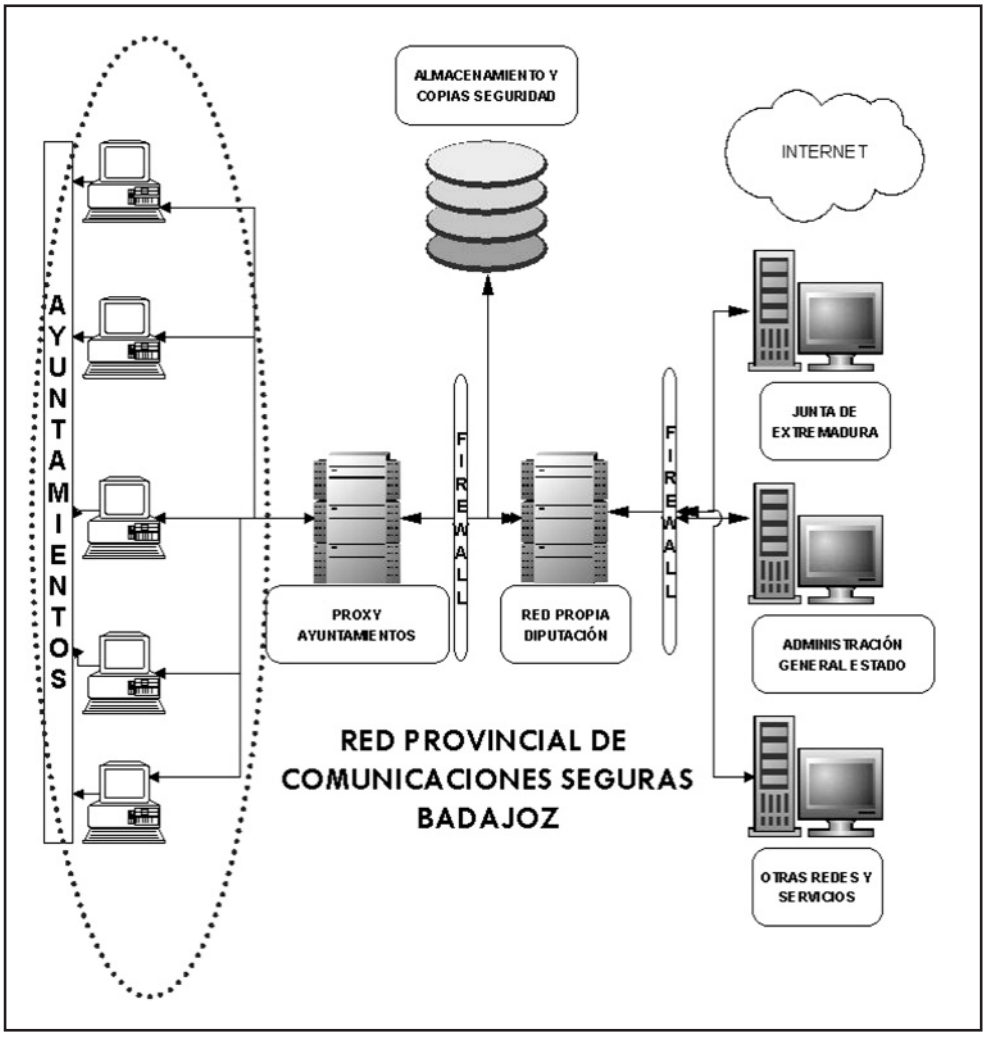
La Red Provincial de Comunicaciones Seguras es una red de telecomunicaciones y servicios propiedad de la Diputación de Badajoz, que utiliza los servicios GigaAdsl sobre la infraestructura xDSL de Telefónica (al igual que si fuese un operador telefónico más de los existentes en el mercado), a un precio mucho más reducido que el ADSL convencional, y que crea una red segura y aislada del resto de la red de datos, garantizando la seguridad, integridad y disponibilidad de las comunicaciones y datos que transiten por la misma.

Su esquema gráfico es el siguiente:

2. Puede consultarse en http://redbibliotecas.dip-badajoz.es/

Serie Claves del Gobierno Local, 12
ISBN: 978-84-614-0970-9
Fundación Democracia y Gobierno Local

Esquema de la Red Provincial de Comunicaciones Seguras



La Red Provincial de Comunicaciones Seguras es una red telemática que une a todas las EELL de la provincia permitiendo:

- **La conexión segura de las EELL de la provincia entre sí**, ya que todas se encuentran y pertenecen a una misma red, estableciéndose una relación de confianza y reciprocidad que permite que determinadas actividades que afectan a varias Entidades Locales relacionadas entre sí puedan llevarse a cabo, tales como el intercambio de datos de registros generales o telemáticos, o el intercambio de datos padronales, por citar algunos posibles.

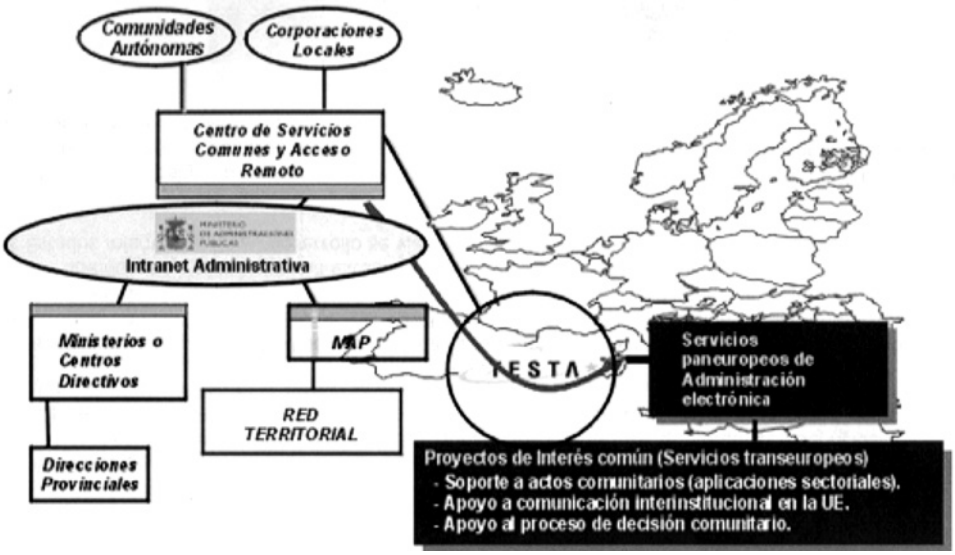
Serie Claves del Gobierno Local, 12 Fundación Democracia y Gobierno Local
ISBN: 978-84-614-0970-9

- **La conexión de todas las EELL con la Diputación de Badajoz**, con garantías de seguridad y de no intrusismo, gracias a la aplicación de filtros. Dentro de esta red de la Diputación de Badajoz, las Entidades Locales pueden acceder a los sitios que necesiten de la propia corporación.
  Este esquema de acceso es el que permite que todas las aplicaciones informáticas de las Entidades Locales se encuentren ubicadas y centralizadas en una granja de servidores y almacenamiento físico ubicados en las dependencias de la Diputación, y que se ejecuten en las Entidades Locales mediante entornos web y Citrix, siendo este modo de gestión la base necesaria para la implantación de la Administración electrónica de las mismas, tal y como veremos más adelante.

  – **La Red es una vía de conexión segura con la Junta de Extremadura y otras Administraciones (autonómicas, central, europea).** Tal y como se puede apreciar en la figura que aparece más abajo, existe una Red Paneuropea de comunicación e intercambio de datos (Red TESTA), configurada para interconectar a todas las Administraciones del ámbito europeo y prestar servicios de intercambio de información entre las mismas. La estructura española de dicha red se basa en la existencia de la Red SARA, citada algunas veces como Red Interadministrativa. La Red SARA está estructurada como interconexión de todos los ministerios y organismos dependientes de la Administración General del Estado (AGE). La Red SARA se estructuró de forma tal que pudiese también unir a las Administraciones de las Comunidades Autónomas a través de los denominados Puntos Neutros, terminando aquí la capilaridad de la misma. A partir de aquí, se dejaba a disposición de las Comunidades Autónomas el despliegue, en caso de que estuvieran interesadas. Tal y como se puede ver en la figura que aparece más abajo, la capilaridad de la Red SARA terminaba en el recuadro RED TERRITORIAL.
    En Extremadura decidimos implantar dos SubPuntos Neutros de esta Red, que conectaban a las dos Diputaciones Provinciales (Badajoz y Cáceres) con el Punto Neutro existente en la Junta de Extremadura, dejando la capilaridad restante (Ayuntamientos y Entidades Locales) en manos de las propias Diputaciones. En el caso de la Diputación de Badajoz, la Red Provincial de Comunicaciones Seguras, que integra todas las conexiones de los Ayuntamientos y Entidades Locales, así como los equipos informáticos de los mismos, es la que permite que todas las Entidades Locales puedan acceder a la Red TESTA (conexión de escasa o nula importancia y trascendencia de momento) y a la Red SARA, que es la base que permite el acceso a los servicios de Administración electrónica proporcionados por la AGE, tales como @Firma, servicios de la Dirección General de Tráfico, de la Agencia Estatal para la Administración Tributaria o la Seguridad Social.

Serie Claves del Gobierno Local, 12 Fundación Democracia y Gobierno Local
ISBN: 978-84-614-0970-9

Esquema de las redes TESTA y SARA



Las EELL de la provincia disponen de las siguientes utilidades derivadas de la existencia de la Red Provincial de Comunicaciones Seguras:

- **Servicio de respaldo y seguridad de datos:** Existen instalados unos equipos que denominamos técnicamente como BIS, que actúan como servidores intermedios de almacenamiento unidos a todos los ordenadores de las Entidades Locales, que al terminar la jornada laboral de la entidad comienzan a trabajar recogiendo todos los ficheros relacionados con las aplicaciones y programas de gestión que se han modificado a lo largo del día, y los dejan preparados para su posterior transmisión a lo largo de la noche a los servidores centrales de almacenamiento ubicados en la sede de la Diputación de Badajoz en la ciudad de Badajoz, con lo que las Entidades Locales tienen la seguridad de que sus datos quedan asegurados contra cualquier incidente que se pudiera presentar. Además existe un centro de respaldo redundante situado en otro edificio de la Diputación de Badajoz.
  Por último, para asegurar totalmente el respaldo y seguridad de los datos de las Entidades Locales de la provincia, así como de la propia Diputación de Badajoz, mensualmente se envían las cintas conteniendo todos los datos del mes a un centro de almacenamiento de alta seguridad existente en Don Benito (Badajoz).
- **Firma electrónica:** Se ha proporcionado a todo el personal que presta sus servicios en las Entidades Locales, así como a los cargos y responsables

Serie Claves del Gobierno Local, 12 Fundación Democracia y Gobierno Local
ISBN: 978-84-614-0970-9

políticos de las mismas, la firma electrónica de la Fábrica Nacional de Moneda y Timbre (FNMT) en una tarjeta identificativa personal dotada de chip criptográfico, identificada con el nombre, cargo, Entidad Local en la que presta sus servicios y elementos identificativos de la misma (logotipo, escudo, etc.). Ello ha sido posible gracias a un convenio existente entre la Junta de Extremadura y la FNMT, que ampara la extensión de la firma electrónica a los ciudadanos de las Entidades Locales de la provincia menores de 20.000 habitantes, aunque posteriormente se amplió a aquellos municipios de más de 20.000 habitantes.

- **Pasarela de pago.**
- Notificación Telemática Segura.
- Aplicaciones telemáticas como Registro y Padrón.
- **...**

2.4. La Red Provincial de Comunicaciones Seguras. Elementos

La Red Provincial de Comunicaciones Seguras, descrita en el apartado anterior, consta de los siguientes elementos: servicios y equipamiento.

Servicios:

- **Conexión a Internet a través de un *proxy* autentificado.** Uno de los temas que más preocupan a todas las Entidades Locales, es el uso y utilización que se hace de Internet y las posibilidades que se abren a partir de disponer de este tipo de conexiones. Al tiempo, también preocupa la seguridad de las comunicaciones que a través de las mismas se llevan a cabo y la responsabilidad que la Entidad Local asume a partir de que presta este tipo de servicios. El *proxy* es el elemento que proporciona esa seguridad. Por citar un ejemplo fácil y claro, cuando se prestan servicios de acceso a Internet o se utiliza, existe una responsabilidad tanto de quien lo utiliza como de quien permite que se utilice, lo que supone que las Entidades Locales son responsables (en cuanto que son quienes tienen las líneas de conexión) de lo que ocurre y de la utilización que de dichas conexiones se hace. Para eso, es necesario disponer de los elementos básicos de control de las mismas: trazas de actividad, almacenamiento de la navegación, usuarios conectados en cada momento, horas y días de utilización, etc.

  Cada vez es más habitual encontrarse con escritos procedentes de algún juzgado de instrucción en el que se pide identificar las direcciones IP que estaban funcionando un día concreto a una hora determinada, generalmente producto de una mala utilización de esa conexión en ese momento concreto.

  Todas las comunicaciones que se establecen a través de la Red Provincial de Comunicaciones Seguras se llevan a cabo mediante la utilización de una clave

Serie Claves del Gobierno Local, 12
ISBN: 978-84-614-0970-9
Fundación Democracia y Gobierno Local

y nombre de usuario, y a partir de ese momento se almacenan las trazas y la navegación que a través de la misma se realice. Como paso previo, fue preciso dotar a todo el personal de las Entidades Locales de una clave y un password para poder navegar a través de la Red Provincial de Comunicaciones Seguras. La clave se encontraba unida a la tarjeta criptográfica que se entregaba, en un avance de lo que será el futuro cercano. En breve plazo, el sistema de identificación consistirá exclusivamente en la tarjeta criptográfica y la firma electrónica de cada uno de los trabajadores de las Entidades Locales, o la utilización del DNI electrónico como elemento identificador.

Unido a lo anterior, hay que reseñar la particularidad de que el registro de expedición de la firma electrónica de la FNMT obliga a que la identificación de la persona, a la que se le entrega la firma electrónica, debe ser personal y presencial ante uno de los registradores autorizados. Ello ha obligado a recorrer prácticamente toda la provincia haciendo entrega de dichas firmas electrónicas, así como de los datos de usuarios y contraseñas individualizados de cada uno de ellos.

- **Conexión directa a los aplicativos de la Diputación** (incluyendo el Organismo Autónomo de Recaudación) sin necesidad de salir a Internet. El uso y navegación a través de la Red Provincial de Comunicaciones Seguras permite que todos aquellos accesos que las Entidades Locales realicen y tengan que ver directamente con los servicios que presta la Diputación de Badajoz, se lleven a cabo sin tener que consumir ni gastar caudales de Internet, ya que se hacen dentro de una red propia de comunicaciones. Para entendernos de forma más clara, cualquier trámite que una Entidad Local precisa hacer con el Organismo Autónomo de Recaudación de la Diputación de Badajoz, por ejemplo, puede hacerlo sin tener que salir a Internet para nada, lo cual asegura totalmente la comunicación que se establece y, dada la particularidad de importancia que la Ley Orgánica de Protección de Datos concede a los datos de este tipo, da la máxima garantía a las comunicaciones. Los ejemplos que podremos citar son muy numerosos: descargas de programas de gestión municipal, Boletín Oficial de la Provincia, Planes Provinciales de obras y servicios, acceso a la base de datos jurídica, etc.

- **Conexión con la Dirección General de Tráfico para los trámites de las multas (puntos del carnet), consultas de la policía local, etc**. La existencia de la Red Provincial de Comunicaciones Seguras y el acceso que la misma proporciona a la Red SARA, permite que todas las policías locales de la provincia, así como otros establecimientos dependientes de las Entidades Locales, puedan acceder a los ficheros y bases de datos de la Dirección General de Tráfico y del Ministerio del Interior para todos los temas de consulta de matrículas, propie-

Serie Claves del Gobierno Local, 12 Fundación Democracia y Gobierno Local
ISBN: 978-84-614-0970-9

tarios de vehículos, comprobaciones de DNI, consulta de puntos, notificaciones de multas, etc. Esta comunicación que se establece tiene una utilidad en ambos sentidos, ya que permite consultar y al mismo tiempo comunicar las variaciones y modificaciones que se puedan producir.

- **Conexión con servicios ofrecidos por las Administraciones autonómica y central a través de la Red administrativa SARA**. La Red Provincial de Comunicaciones Seguras permite que todas las comunicaciones, intercambio de datos, notificaciones registrales, etc., se puedan llevar a cabo de forma telemática. Tal y como explicábamos anteriormente, la capilaridad existente en la provincia de Badajoz, que permite que todas las Entidades Locales dependientes de la misma dispongan de un punto, al menos, de conexión a la misma, así como los elementos necesarios para realizarla, permite que todas lleguen hasta el *proxy* existente en la Diputación de Badajoz, lo que anteriormente denominamos SubPunto Neutro, que es el que "tuneliza" dichas comunicaciones para que accedan garantizadas al Punto Neutro de la Red SARA existente en la Junta de Extremadura. A partir de aquí, el acceso a la Red SARA está totalmente permitido y garantizado. Esto permite que todas las comunicaciones con la Agencia Estatal para la Administración Tributaria, la Seguridad Social o las comunicaciones del Plan E, por citar algunos ejemplos, se hayan realizado a través de la misma.

- **Servicio de copias de seguridad de la información** de los aplicativos de gestión municipal. Ya comentamos anteriormente la garantía que para las Entidades Locales suponía la utilización de la Red Provincial de Comunicaciones Seguras como elemento de respaldo y almacenamiento y seguridad de datos.

- **Gestión centralizada de aplicativos.** La evolución del modelo de trabajo que hemos llevado a cabo con las Entidades Locales de la provincia a lo largo de estos años ha ido evolucionando, desde un entorno absolutamente independiente, en el cual el Servicio de Informática Municipal de la Diputación de Badajoz prestaba lo que podríamos denominar servicios, incluyendo asistencia, asesoramiento, formación, atención, etc., siendo por cuenta de la Entidad Local toda la infraestructura (adquisición de equipos, redes, almacenamiento, etc.), modelo que en un momento determinado sirvió y fue totalmente válido a pesar de los problemas que en ciertos momentos provocaba (no se realizaban copias de seguridad, averías en los equipos, obsolescencia, falta de cuidado y atención,...), hasta un nuevo modelo que podríamos denominar de "gestión centralizada de aplicativos".

  Este modelo de "gestión centralizada de aplicativos" se basa en la existencia de un potente "cluster" de servidores existentes en las dependencias del centro

Serie Claves del Gobierno Local, 12 Fundación Democracia y Gobierno Local
ISBN: 978-84-614-0970-9

de proceso de datos de la Diputación de Badajoz, el cual va dotado de servidores de almacenamiento de gran capacidad, lo que permite que toda la gestión de datos y aplicativos se realice en estos servidores centrales, así como el almacenamiento garantizado de los mismos. Las Entidades Locales lo único que necesitan son los puntos de conexión a la Red Provincial de Comunicaciones Seguras, y a través de los *proxys* correspondientes acceden a la gestión de sus aplicativos de forma singularizada e individualizada.

Realmente, lo que hemos conseguido es que las Entidades Locales sólo precisen tener la conexión a la Red Provincial de Comunicaciones Seguras, y puedan olvidarse de todos los demás aspectos relacionados con la seguridad y la gestión de los aplicativos informáticos de las mismas. Al tiempo, permite una utilización mucho más prolongada y una vida mucho más duradera de los ordenadores y equipamiento de las mismas, ya que sólo necesitan disponer de un navegador para desarrollar su trabajo. Antes, la vida útil de un ordenador, de acuerdo con la evolución de los sistemas operativos y de las necesidades y requerimientos que los mismos determinaban, no pasaba de cuatro años en el mejor de los casos; ahora pueden darse casos de ordenadores con siete u ocho años de antigüedad funcionando perfectamente. Casi podemos decir que cualquier equipo vale para trabajar, independientemente de la antigüedad y capacidad del mismo.

Equipamiento:

Para configurar y estructurar la Red Provincial de Comunicaciones Seguras, se ha proporcionado a las Entidades Locales el siguiente equipamiento, de forma totalmente gratuita:

- 210 líneas de comunicaciones GigaAdsl con sus correspondientes routers de comunicaciones inalámbricos, para permitir todo tipo de comunicaciones. Estas líneas son propiedad de la Diputación de Badajoz y, consecuentemente, todos los costes de las mismas son también soportados por la Diputación de Badajoz. En la actualidad, el ancho de banda que tienen asignado estas líneas varía entre 3 Mb y 10 Mb, dependiendo de la capacidad que la central telefónica permita, optándose siempre por el máximo de caudal posible.
- 210 equipos intermedios de copias de seguridad. Anteriormente nos referimos a ellos y explicamos detalladamente su funcionamiento.
- 2.500 teclados con lector de tarjeta criptográfica inteligente.
- 210 escáneres, como elementos necesarios para llevar a cabo los registros generales y el intercambio de datos registrales con otras Administraciones, tanto de la provincia como de otros ámbitos territoriales.
- 4.000 tarjetas inteligentes con certificado de la FNMT (ya explicadas anteriormente).

Serie Claves del Gobierno Local, 12 Fundación Democracia y Gobierno Local
ISBN: 978-84-614-0970-9

- 5.000 firmas FNMT.
- Se han configurado todos los PCs y redes de las EELL.

3. Situación actual de la Administración electrónica en las Entidades Locales de la provincia de Badajoz

En la actualidad han sido aprobados y creados los registros electrónicos y sedes electrónicas de los municipios de la provincia, siguiendo un modelo único. Desde el principio, vislumbramos que había que buscar un modelo uniforme y homogeneizado que permitiese hacer estos trámites de la forma más sencilla y cómoda posible, tanto para las Entidades Locales como para la propia gestión de la Diputación de Badajoz y, fundamentalmente, del Boletín Oficial de la Provincia, dada la necesidad de insertar las aprobaciones iniciales y definitivas, así como el texto completo de las mismas, en el BOP.

Después de analizar detalladamente las ventajas e inconvenientes de centralizar y homogeneizar este proceso, desde la Diputación decidimos que lo mejor sería proporcionar todos los elementos necesarios para que a las Entidades Locales les resultase lo más sencillo posible. En concreto, llevamos a cabo las siguientes acciones:

- En primer lugar, convocamos a todas las Entidades Locales a una Jornada el día 23 de abril de 2008,[3] en la que, además de explicarles todo el proceso que habíamos diseñado, les entregamos la documentación correspondiente.[4]
- Se entregó el expediente completo[5] que debía tramitarse para la creación del registro electrónico y la sede electrónica de la Entidad Local, y que incluía la siguiente documentación:

  - Informe de legalidad emitido por el Secretario de la entidad.
  - Documento de aprobación por la Comisión correspondiente de la entidad.
  - Aprobación inicial del Reglamento del registro electrónico y sede electrónica por el Pleno de la corporación.
  - Texto del anuncio para su publicación en el Boletín Oficial de la Provincia.
  - Certificado de presentación, o no presentación, de alegaciones.

3. Ver información de la jornada en http://www.dip-badajoz.es/jornadaAE_2008/

4. Ver documentación de la jornada en http://www.dip-badajoz.es/jornadaAE_2008/index.php?cont=documenta

5. Ver expediente completo en http://www.dip-badajoz.es/jornadaAE_2008/doc/expediente_RES.doc (en formato Word) ó http://www.dip-badajoz.es/jornadaAE_2008/doc/expediente_RES.odt (en formato Open Office).

Serie Claves del Gobierno Local, 12
ISBN: 978-84-614-0970-9
Fundación Democracia y Gobierno Local

- Aprobación definitiva por la Comisión correspondiente con las alegaciones presentadas en el período de información pública.
- Aprobación definitiva por el Pleno de la corporación con las alegaciones sentadas en el período de información pública.
- Comunicación de aprobación a la Junta de Extremadura y la Delegación del Gobierno.
- Anuncios de publicación de la aprobación definitiva del registro y sede electrónica de la corporación.

– Con carácter previo, se insertó en el Boletín Oficial de la Provincia del día 28 de mayo de 2008, anuncio de la Vicepresidencia Primera de la Diputación de Badajoz,[6] en el que se publicaba el Modelo de Registro Electrónico que debía ser la base de todo el expediente que figura en el punto anterior, y cuyo comienzo y encabezamiento era el siguiente:

VICEPRESIDENCIA

La Ley 11/2007, de 22 de junio, de acceso electrónico de los ciudadanos a los Servicios Públicos, obliga en su artículo 24.3 a que exista un registro electrónico en cada Administración Pública. Al tiempo, el artículo 25 de la misma establece que la creación de los registros electrónicos se haga mediante disposiciones normativas, lo que implica la necesidad de aprobar un reglamento conforme a los trámites previstos en la legislación de régimen Local.

La Diputación de Badajoz, con el interés claro, y dentro de sus competencias, de asistir y asesorar jurídica, económica y técnicamente a las Entidades Locales de su territorio y con el fin de ayudar a las mismas para afrontar el reto que conlleva lo dispuesto en la Ley 11/2007, redacta el presente anuncio conteniendo un texto orientativo sobre un posible modelo de Reglamento del Registro Electrónico para las Entidades Locales, sin que de presente se pueda entender que es un texto vinculante o normativo para las mismas, debiendo ser las Entidades Locales las que aprueben su propio Reglamento según los procedimientos legalmente previstos.

MODELO DE REGLAMENTO DEL REGISTRO ELECTRÓNICO

Siguiendo este procedimiento, tan sólo se han publicado los anuncios de aprobación inicial y aprobación definitiva de las Entidades Locales, agrupados por fechas, y

6. Ver anuncio en www.dip-badajoz.es/bop/ventana_anuncio.php?id_anuncio=25596&FechaSolicitada=2008-05-28

Serie Claves del Gobierno Local, 12 Fundación Democracia y Gobierno Local
ISBN: 978-84-614-0970-9

conteniendo remisiones genéricas al texto publicado en el Boletín Oficial de la Provincia, lo que ha permitido ahorrar miles de páginas publicadas en el BOP.

Una vez aprobada definitivamente y publicada la creación de los registros telemáticos y las sedes electrónicas en el Boletín Oficial de la Provincia, se procedía a la puesta en marcha de sus contenidos, y los trámites para los ciudadanos, a través de las siguientes acciones:

- Realización de los cursos de formación necesarios para entender y comprender el funcionamiento del Registro General, Registro Electrónico y Padrón de Habitantes Telemático.
- Traspaso de los datos existentes del Registro General y del Padrón Municipal de Habitantes desde los equipos ubicados en la sede de cada una de las Entidades Locales que realizaban el curso a los servidores de aplicaciones de gestión centralizada ubicados en el Centro de Proceso de Datos de la Diputación de Badajoz.
- Creación de Portal del Ciudadano de cada una de las Entidades Locales en las que se iban poniendo en marcha los aplicativos de gestión telemática.
- Creación de la Sede Electrónica de cada una de las Entidades Locales.
- Elaboración y envío a cada Entidad Local de un tríptico promocional de la Administración electrónica, personalizado y con los datos de la misma y los trámites que se pueden llevar a cabo de forma electrónica o telemática, que posteriormente se elaborarían en la Imprenta Provincial y se distribuirían entre todas las Entidades Locales de la provincia. Hasta el momento se han realizado 250.000 trípticos, con un promedio de 1.000-1.500 ejemplares por cada Entidad Local.
- Puesta en marcha definitiva del Portal del Ciudadano, Registro Electrónico y Padrón Municipal de Habitantes Electrónico.

Cada Ayuntamiento o Entidad Local decide lo que quiere tener disponible para sus ciudadanos, pudiendo elegir de entre los siguientes servicios:

- **Con tramitación automática:**

  - Volante de empadronamiento.
  - Certificado de Empadronamiento.
  - Cambio de características personales.
  - Alta, baja y modificación de habitantes.
  - Cambio de domicilio.
  - Consulta de hoja patronal.
  - Consulta de datos personales.

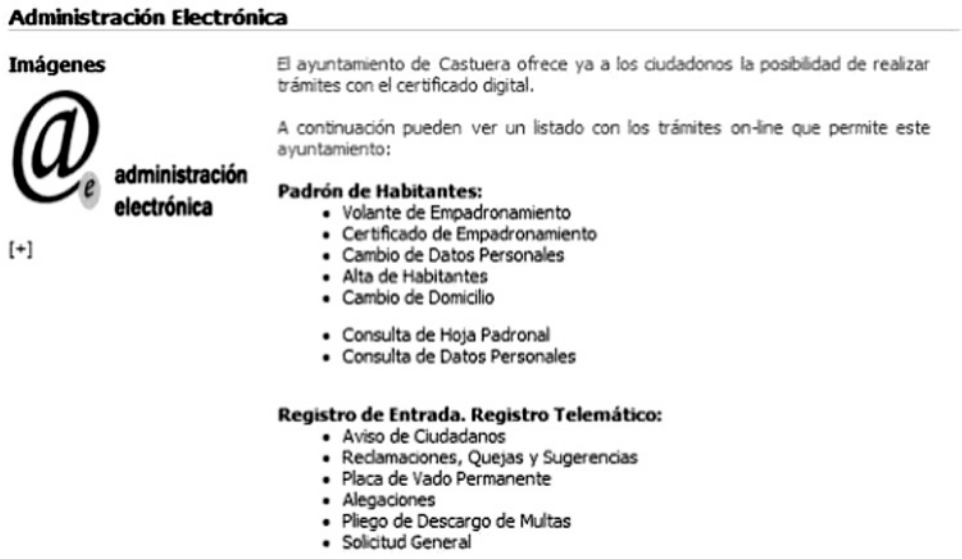
Serie Claves del Gobierno Local, 12
ISBN: 978-84-614-0970-9
Fundación Democracia y Gobierno Local

- **Formularios y solicitudes de presentación telemática:**

  - Licencia de obra menor.
  - Vado y paso de carruajes.
  - Quejas y sugerencias.
  - Pago de multas, liquidaciones y autoliquidaciones.
  - Avisos ciudadanos (reparaciones mobiliario urbano, retirada de vehículos, obras, etc.).
  - Pliegos descargo de multas.
  - Alegaciones contra aprobaciones provisionales.
  - Solicitud genérica.

¿Cómo funciona, en la actualidad, la Administración electrónica de las Entidades Locales de la provincia de Badajoz para los ciudadanos? Desde un primer momento, decidimos que la utilización de los portales ciudadanos y de la Administración electrónica de las Entidades Locales de la provincia de Badajoz se llevase a cabo mediante la utilización de elementos identificativos basados en firmas electrónicas reconocidas o utilización del DNI electrónico.

Todos los portales de las Entidades Locales de la provincia, desde el momento en que tienen disponible la Administración electrónica y el Portal del Ciudadano, cuentan con un elemento gráfico identificativo que permite acceder a los diferentes trámites y posibilidades existentes. Una vez que el usuario decide acceder a la Administración electrónica de la Entidad Local, le da paso a una pantalla como la que aparece a continuación:



Serie Claves del Gobierno Local, 12 Fundación Democracia y Gobierno Local
ISBN: 978-84-614-0970-9

A partir de esta página, el ciudadano ya está interactuando con los servidores de gestión centralizada de la Diputación de Badajoz, en el espacio reservado para esa Entidad Local y los trámites de la misma, si bien esta circunstancia es completamente transparente para el ciudadano, que percibe y tiene en todo momento la sensación de estar trabajando contra su Entidad Local.

Para acceder a cualquiera de los trámites relacionados en la pantalla anterior, el ciudadano deberá utilizar un identificador digital (firma electrónica reconocida o DNI electrónico).

Una vez que se ha identificado el usuario, el sistema le permitirá realizar los trámites disponibles, que variarán según la Entidad Local y si la persona es habitante o no del municipio. Con carácter general, los trámites y operaciones disponibles (todos los que pueden ofrecer las Entidades Locales), actualmente, son los siguientes:

- **Asuntos generales**

  - Pliego descargo multas
  - Escrito de alegaciones
  - Avisos ciudadano
  - Reclamaciones, quejas y sugerencias
  - Solicitud general

Serie Claves del Gobierno Local, 12
ISBN: 978-84-614-0970-9
Fundación Democracia y Gobierno Local

- **Tramitaciones**

  - Solicitud Placa de Vado
  - Solicitud de acometidas a las redes generales de agua y alcantarillado
  - Solicitud de actividades inocuas
  - Solicitud de cédula de habitabilidad

- **Padrón Municipal**

  - Preferencias
  - Datos Personales
  - Hoja Padronal
  - Volante de Empadronamiento
  - Certificado de Empadronamiento
  - Alta Habitantes
  - Modificar Datos
  - Cambiar Domicilio

- **Registro de Entrada**

  - Ayuda proceso de solicitud de acceso
  - Ayuda
  - Consulta Anotaciones

Un buen ejemplo de una tramitación completa y uno de los trámites más utilizados en la relación ciudadano-Ayuntamiento, es la obtención del Certificado de Empadronamiento por medios telemáticos. En este trámite se combina por un lado la identificación digital del usuario (exigida para todos los trámites) con la emisión de un documento (el certificado), de forma inmediata, sin retardos, y con plenas garantías de seguridad.

Serie Claves del Gobierno Local, 12 Fundación Democracia y Gobierno Local
ISBN: 978-84-614-0970-9

El certificado se emite en formato.pdf y lleva incorporados: un código de barras, que va a permitir identificar de forma fidedigna y en todo el momento el certificado, y un código numérico de validación, que permite al usuario verificar la validez del documento, simplemente accediendo a la página web de su Ayuntamiento. A esta información se añade además la firma escaneada del Secretario del Ayuntamiento, la firma electrónica proporcionada por el servidor de registro de la Diputación de Badajoz, y la fecha y hora oficiales (*time stamping*).

Serie Claves del Gobierno Local, 12
ISBN: 978-84-614-0970-9
Fundación Democracia y Gobierno Local

CERTIFICADO AUTOFIRMADO: **pmhnet_certEmpadronamiento_8158967185494252.pdf**

Código para validación:
SE25M-BCJ6O-82002

Fecha de impresión:
18 de julio de 2009 a las 13:13:39

Página 1 de 1

administración electrónica

TRÁMITES EN LÍNEA

Padrón Municipal - TORREMAYOR (BADAJOZ)

CERTIFICADO DE EMPADRONAMIENTO INDIVIDUAL

PORTAL DE SERVICIOS TELEMATICOS, CERTIFICADO DE SERVIDOR DE ESTE AYUNTAMIENTO,

CERTIFICO: Que en el Padrón Municipal de este municipio aparecen, en el día de la fecha y en la hoja que se indica, las inscripciones cuyos datos se recogen en este certificado.

DATOS DEL PADRÓN MUNICIPAL

Entidad Colectiva	Entidad Singular	Núcleo / Diseminado
	TORREMAYOR	TORREMAYOR
Distrito	**Sección**	**Hoja Padronal**
1	1	947

DATOS DE LA VIVIENDA

Tipo de Vía	Nombre de la Vía								
CALLE	CONSTITUCION								
Número	**Letra**	**Número**	**Letra**	**Km / Hm**	**Bloque**	**Portal**	**Escalera**	**Planta**	**Puerta**
2								PBJ	

DATOS DEL HABITANTE

Nº Orden	Nombre	Sexo	Fecha de Inscripción	Tipo de Documento de Identidad
1	FERNANDEZ SOLANO, ISABELO	V	01/06/2009	D.N.I. [X] Pasaporte [ ] Tarj. Extr. [ ]
Fecha de Nacimiento	**Lugar de Nacimiento**	**Provincia de Nacimiento**	**País de Nacionalidad**	**Número / Letra**
01/02/1956	PALOMARES DEL CAMPO	CUENCA	ESPAÑA	50939045 / W

Nº Orden	Nombre	Sexo	Fecha de Inscripción	Tipo de Documento de Identidad
				D.N.I. [ ] Pasaporte [ ] Tarj. Extr. [ ]
Fecha de Nacimiento	**Lugar de Nacimiento**	**Provincia de Nacimiento**	**País de Nacionalidad**	**Número / Letra**

Nº Orden	Nombre	Sexo	Fecha de Inscripción	Tipo de Documento de Identidad
				D.N.I. [ ] Pasaporte [ ] Tarj. Extr. [ ]
Fecha de Nacimiento	**Lugar de Nacimiento**	**Provincia de Nacimiento**	**País de Nacionalidad**	**Número / Letra**

Nº Orden	Nombre	Sexo	Fecha de Inscripción	Tipo de Documento de Identidad
				D.N.I. [ ] Pasaporte [ ] Tarj. Extr. [ ]
Fecha de Nacimiento	**Lugar de Nacimiento**	**Provincia de Nacimiento**	**País de Nacionalidad**	**Número / Letra**

OBSERVACIONES

Esta es la hoja 1 del presente certificado extendida en 1 hojas.

EFECTO PARA EL QUE SE EXPIDE

OBTENCIÓN DNI

NÚMERO DE PERSONAS QUE COMPRENDE ESTE CERTIFICADO: 1

Y para que conste, y a los efectos que se indica, expido el presente certificado en TORREMAYOR a 18 de julio de 2009.

CERTIFICADO DE SERVIDOR

Sello

PORTAL DE SERVICIOS TELEMATICOS

Esta es una copia impresa del documento electrónico (Ref: 20342 SE25M-BCJ6O-82002 F161A92F7BCBEF5A3BE979AA2A0F3D1959S3F7F55) generada con la aplicación informática Firmadoc. Mediante el código de verificación puede comprobar la validez de la firma electrónica de los documentos firmados en la dirección web que le proporciona la entidad emisora de este documento.

Serie Claves del Gobierno Local, 12 Fundación Democracia y Gobierno Local
ISBN: 978-84-614-0970-9

- Actualmente estamos trabajando en la tramitación completa en formato electrónico y con visibilidad total a través de Internet de 25 procedimientos, además de todos los relacionados con contratación, en los que no vamos a entrar por no ser objeto de esta ponencia, dada la amplitud y complejidad del tema.

4. Ésta es la respuesta que podemos y debemos dar desde las Diputaciones Provinciales, Cabildos y Consejos Insulares al reto de la implantación de la Administración electrónica en las Entidades Locales pequeñas y medianas, nuestra razón de ser

– **Reducir y eliminar la brecha digital, o mejor dicho las brechas digitales.**

- La de vivir en el mundo rural
- La económica
- La derivada de la falta de alfabetización tecnológica
- La social: Los mayores, las personas con dificultades físicas y psíquicas, poblaciones marginales, etc.

– **Ayudar a que los municipios y Entidades Locales desempeñen el papel que les corresponde en la sociedad de la información y el conocimiento**.
– **Conseguir la igualdad de todos los ciudadanos, vivan donde vivan, porque la tecnología lo permite.**
– **Garantizar a todos los ciudadanos el respeto de sus derechos electrónicos.**
– **En definitiva, conseguir que la Administración electrónica sea una realidad para nuestros ciudadanos, para nuestros Ayuntamientos, para nuestras Entidades Locales. Si no lo hacemos así, si no ayudamos a que sea posible, si no lideramos el proceso de implantación de la misma, probablemente no llegue a ver la luz en nuestro territorio.**

Como dijimos anteriomente, la Ley 11/2007 de acceso electrónico de los ciudadanos a los Servicios Públicos ya tenía claro el papel que las Diputaciones, Cabildos y Consejos Insulares íbamos a jugar en el proceso de implantación de la Administración electrónica en las Entidades Locales:

"A estos efectos las Diputaciones Provinciales, o en su caso los Cabildos y Consejos Insulares u otros organismos supramunicipales, podrán prestar los servicios precisos para garantizar tal efectividad en el ámbito de los municipios que no dispongan de los medios técnicos y organizativos necesarios para prestarlos" (Disposición final tercera de la Ley).

Serie Claves del Gobierno Local, 12
ISBN: 978-84-614-0970-9
Fundación Democracia y Gobierno Local

Serie Claves del Gobierno Local, 12
ISBN: 978-84-614-0970-9
Fundación Democracia y Gobierno Local

El caso del Ayuntamiento de Lleida

Josep Clotet Sopeña
Director gerente del Parque Científico y Tecnológico Agroalimentario de Lleida

SUMARIO. 1. Introducción. Ámbito normativo. Iniciativas y ejes legislativos. 2. Características del entorno y su influencia en el desarrollo de la Administración electrónica. 3. Estrategia de implantación. El caso del Ayuntamiento de Lleida. 4. Retos y oportunidades. 5. Conclusiones.

1. Introducción. Ámbito normativo. Iniciativas y ejes legislativos

La pregunta que subyace en las páginas que plantea esta exposición en forma coloquial, podría resumirse en algo así como: ¿Puede la jurisprudencia ser eje y motor de la modernización de las Administraciones Públicas?, ¿Podemos sólo con medios electrónicos transformar la Administración?, ¿Quizás con la suma de ambas cosas?,... o puede que aún necesitemos otros elementos, y si es así... ¿Cuáles?...

La Administración Pública como elemento al servicio de la sociedad tiene, evidentemente, un enfoque poliédrico, y no puede reflexionarse al respecto desde un único ángulo, aunque, si enfocamos el ámbito legislativo, parece que el legislador quiera hacernos entrar en la modernidad a través de la publicación de nuevas leyes.

En efecto, jamás se ha dado tal profusión de normativa asociada o que impactara directamente en las herramientas tecnológicas como motor de modernización de las Administraciones Públicas.

¿Es éste el enfoque adecuado? ¿Deriva de la potencialidad de las tecnologías de la información y de las comunicaciones para actuar sobre el entorno en que se apliquen? ¿Es ésta una estrategia para evitar abordar en profundidad la naturaleza del proceso administrativo y su reorganización a fondo?

El legislador, ya sea por desconfianza o prevención, apoya su trabajo más en la tecnología como herramienta que en los procesos en sí, quedando claro que las

Serie Claves del Gobierno Local, 12
ISBN: 978-84-614-0970-9
Fundación Democracia y Gobierno Local

tecnologías de la información y las telecomunicaciones han irrumpido e influido de forma directa en la visión y el marco legislativos. Valga como ejemplo un sucinto resumen de aquellas iniciativas jurídicas más recientes en este sentido:

- Ley 11/2007, de acceso electrónico de los ciudadanos a los Servicios Públicos (LAE)
- Ley 30/2007, de Contratos del Sector Público (Perfil del contratante)
- Ley 8/2007, del Suelo, y RD 2/2008 (y sus adaptaciones autonómicas)
- Ley Orgánica 15/1999, de Protección de Datos de Carácter Personal (LOPD), y RD 1720/2007, por el que se aprueba el Reglamento de desarrollo de la LOPD

También, intervienen:

- Ley 59/2003, de Firma electrónica
- Ley 34/2002, de Servicios de la Sociedad de la Información (LSSI)
- Ley 51/2003, de 2 de diciembre, de igualdad de oportunidades, no discriminación y accesibilidad universal de las personas con discapacidad

Si algo evidencia tal abundancia legislativa es, por un lado, que algo se está moviendo en el mundo de la relación entre las Administraciones, y entre la sociedad y la Administración, y, por otro lado, que es más fácil aplicar tecnología a los procedimientos que modificar éstos en profundidad.

No en vano, puedo decir que jamás he participado en un proyecto de aplicación de las TIC o un proceso administrativo que, una vez implantado, presentase menor complejidad que el procedimiento inicial. ¿Debemos aceptar con resignación esta realidad o rebelarnos contra ella?

De todo el entramado jurídico relacionado con la Administración electrónica, sin duda, el elemento básico, el pilar fundamental, es la Ley 11/2007 (LAE); a través de ella se propicia una Administración más próxima y eficiente (y por supuesto eficaz), aunque exige, como veremos, no sólo tecnología, sino también reingeniería de procesos, diálogo y comunicación entre Administraciones, racionalización administrativa, y no menos importante, formación y cambio cultural en las propias entidades de la Administración.

Desde el punto de vista del administrado, la Ley otorga a la ciudadanía el derecho a relacionarse con todas las Administraciones Públicas por medios electrónicos. Éste es un matiz especialmente diferenciador que marca un antes y un después de la Ley 11/2007, al pasar de lo que anteriormente era una posibilidad –las Administraciones "podrán"– a una obligación –las Administraciones "deberán"– en el marco de la

Serie Claves del Gobierno Local, 12 Fundación Democracia y Gobierno Local
ISBN: 978-84-614-0970-9

atención al ciudadano, garantizando que las Administraciones sean accesibles para el ciudadano por medios electrónicos.

Pero no sólo se trata de la mejora en la gestión diaria. El ahorro derivado de la aplicación de las tecnologías al proceso administrativo, puede aportar enormes economías: aunque no se ha realizado una evaluación económica del coste medio de tramitación de un expediente, si nos situamos en el mundo de la empresa, sí se ha realizado en el marco de la tramitación electrónica de facturas, proceso, ciertamente mucho más simple que el asociado a algunos procedimientos administrativos.

Según datos del MITyC y la Agencia Tributaria, en España, se generan anualmente 4.500 millones de facturas, a un coste unitario evaluado analíticamente en 3,48 €, que podría ser reducido a 0,15 mediante la tramitación electrónica (datos del acto de presentación de Facturae, del Ministerio de Industria, Turismo y Comercio, en colaboración con la Agencia Tributaria, febrero 2008).

El ahorro que supondría su aplicación sería de unos 9.000 millones de documentos en papel, reducción drástica de tiempos, eliminación de errores, ¡y un ahorro efectivo de 15.000 millones de euros, lo que es aproximadamente el 1,5% del PIB español!

A modo de ejemplo, el Ayuntamiento de Lleida,[1] ha realizado una experiencia pionera en Europa: la emisión de mensajes de móvil con certificado digital, acuse de recibo y sellado de tiempo, sistema que, en algunos casos y trámites, puede sustituir al burofax o carta certificada. Con este sistema, incorporado en el flujograma de los procesos de tramitación, en el Ayuntamiento se envían cientos de notificaciones en tan sólo segundos. Los mensajes se reciben instantáneamente, al tiempo que el suministrador del servicio emite para el Ayuntamiento un documento pdf con certificado digital y sellado de tiempo, que puede ser utilizado posteriormente como evidencia de que se ha producido la notificación. De esta forma, un proceso que podía durar varios días, resuelto en unos segundos. ¡Y el coste de un sms certificado es 40 céntimos de euro, contra el mínimo de 6 euros de un burofax!

Existen, como vemos, nichos de oportunidad y enormes economías de escala derivadas de la aplicación de las tecnologías de la información y las comunicaciones a los procesos de la Administración.

1. Proyecto en colaboración con la empresa Lleida.net, ubicada en el Parque Científico Tecnológico de Lleida.

Serie Claves del Gobierno Local, 12
ISBN: 978-84-614-0970-9
Fundación Democracia y Gobierno Local

2. Características del entorno y su influencia en el desarrollo de la Administración electrónica

El enfoque poliédrico que planteábamos anteriormente, nos sirve para analizar el desarrollo de la Administración electrónica desde sus distintas facetas:

Entorno jurídico. ¿Foco en la tecnología o en la Ley?

Este aspecto nos sugiere algunos interrogantes: ¿Dónde debemos establecer el punto de apoyo para apalancar el proceso de reforma de la Administración?, ¿en la tecnología, en la legislación, en los procedimientos?... Y, si es en una combinación de los mismos, ¿con qué peso específico para cada uno de ellos? ¿Con qué prioridades? ¿Mediante qué estrategia?

Entorno económico

- ***Cambio de prioridades***
- ***Crisis es, también, oportunidad***

El paso del tiempo no ha sido neutro en la evolución de los temas sobre los que reflexionamos. En 2007, cuando se empezó a hablar de la nueva Ley de acceso electrónico de los ciudadanos a los Servicios Públicos, el entorno económico no era el que hoy vivimos, y posiblemente el enfoque, las estrategias y las prioridades de las empresas y Administraciones han tenido que variar como consecuencia de la crisis económica.

Estas prioridades han dejado, quizás, en un segundo plano de prioridad los procesos de adaptación a la LAE, sustituyendo y modificando prioridades y objetivos, tanto en las empresas como en las Administraciones.

Pero crisis también es oportunidad, y no deberíamos valorar como un simple elemento retórico la anterior expresión. Después de la crisis, muchas cosas van a cambiar, y posiblemente esta misma crisis nos ofrece la oportunidad de reinventar nuestros procesos y enfoques para permitir que, una vez superada la recesión, empresas y Administraciones salgamos favorecidas de este trayecto. Quien siga haciendo "las cosas" de la misma manera antes y después de la crisis, no estará en primera fila o, en el caso del sector privado, probablemente, simplemente no esté.

Por lo que respecta a la creación de valor, mientras que en las empresas se mide su potencialidad por la capacidad de crear valor (privado), fácil de medir, por ejemplo,

Serie Claves del Gobierno Local, 12
ISBN: 978-84-614-0970-9
Fundación Democracia y Gobierno Local

a través del modelo de la cadena de valor de Porter, en las Administraciones se crea esencialmente valor público, a través de servicios que influyen en la sociedad, en las familias y en las empresas. Esta creación de valor público impacta, sin duda, sobre la sociedad, asegurando la calidad de vida y minorando el coste de prestación de los servicios públicos, para beneficio de las familias, pero también de las empresas.

La aplicación de las tecnologías (y, sobre todo, su aplicación en el marco, ya no discrecional, sino obligatorio para las AAPP), facilita la creación de ese valor público y, por tanto, puede impactar en las economías, en la calidad de vida de la sociedad y de la ciudadanía, e implicar nuevos escenarios de compromiso para todos los actores.

La creación de valor público mediante los procesos de la Administración no es tan fácil de medir como en el sector privado, aunque existen métricas formales que permiten dicho proceso de evaluación y control, sin olvidar, en "segunda derivada", que, de alguna forma, el nivel de satisfacción de los usuarios de las Administraciones Públicas se mide o revalúa cada 4 años, y éste es siempre un buen argumento, por ejemplo, cuando hay que negociar presupuestos, incluso en tiempos de crisis.

Por otro lado, el impacto de la crisis, y los cambios de prioridades y estrategias que implica, se superponen, añadiendo una dificultad adicional, afectando a aquellos procesos de ciclo de vida superior al de una legislatura, con el problema añadido de la asincronía entre las legislaturas de los distintos niveles administrativos.

Entorno tecnológico

- ***Sin tecnología, la Administración electrónica no es viable***
- ***Sólo con tecnología, no es posible***

Ciertamente, las tecnologías pueden ser y han sido, de hecho, el motor de cambio en lo privado, en lo público, en lo personal y en lo colectivo, pero, evidentemente, su rol es de herramientas, de *utility*, es condición necesaria, pero no suficiente.

Los recursos tecnológicos no deberían servir, pues, para consolidar procesos sin cuestionar éstos previamente, siempre en el marco de la legalidad estricta y del respeto a los derechos personales, obviamente, pero siempre con una visión de aprovechar la oportunidad que las tecnologías nos brindan para realizar una revisión crítica y constructiva de los procesos y la organización en la que se aplican.

Sobre estos aspectos volveremos más adelante.

Serie Claves del Gobierno Local, 12
ISBN: 978-84-614-0970-9
Fundación Democracia y Gobierno Local

Entorno social

Brecha digital

Las tecnologías no son una herramienta neutra; pueden modificar el entorno en que se aplican y su impacto puede ser un factor de equilibrio socioeconómico, o generar aún más diferencias sociales en el ámbito y según la estrategia con que se empleen.

Indudablemente, desde una perspectiva social, debemos ver las TIC como un mecanismo para crear oportunidades, romper barreras y equiparar al alza a las personas, y así puede y debe ser si, desde las Administraciones, se actúa estratégica y tácticamente en esta línea.

Ordenadores para todos, sí; pero con criterios, infraestructuras, contenidos y servicios detrás, y con planteamientos que permitan el aprovechamiento de los mismos para generar riqueza, cultura, libertad y calidad de vida, en suma.

Existen amplios riesgos de brecha digital, y uno de los mayores es el que se trata a continuación.

Entorno demográfico

El tamaño SÍ importa

España es una realidad demográfica compleja, que genera riesgos importantes de brecha digital. En efecto, el 85% de los más de 8.000 municipios que existen en España tiene menos de 5.000 habitantes, y 5.000 de estos municipios tienen menos de 1.000. Este entorno tan desagregado y complejo orográficamente, supone una dificultad importante para la extensión de las infraestructuras de acceso a las tecnologías de la información al entorno rural, que ha sufrido por este motivo un retraso en el disfrute de los denominados servicios TIC.

La edad, el nivel social o las bolsas de inmigración, son otros factores de riesgo para la aparición de la denominada brecha digital. En ocasiones se suman varios de estos factores, por ejemplo, la población de ámbitos rurales, en promedio tiene una edad superior a los entornos urbanos...

Las Administraciones deben desarrollar, por tanto, políticas activas, especialmente desde las entidades de proximidad, Ayuntamientos y Diputaciones, que se orienten a la utilización en positivo de las tecnologías para evitar la brecha digital, la deslocalización, apoyar las actividades locales para generar nuevas oportunidades de negocio y vincular la creación de valor al territorio.

Serie Claves del Gobierno Local, 12 Fundación Democracia y Gobierno Local
ISBN: 978-84-614-0970-9

Son muchos los factores que deben colaborar en este objetivo, y la implicación de la Administración electrónica puede ser uno de ellos, siempre que las infraestructuras permitan y posibiliten su uso con independencia del entorno social, cultural y demográfico.

En este escenario, la Administración electrónica debería, como se ha citado, ofrecer a la sociedad este nuevo escenario de relación y comunicación, potenciando una nueva sociedad más igualitaria, participativa, abierta, plural e interconectada.

Integración y estandarización

Liderazgo y coordinación: normalización de datos y de procesos

La implantación de la Administración electrónica, y más en el marco legislativo que acompaña al proceso, no constituye un camino fácil ni cómodo. Deberán ponerse en juego estrategias, procesos de normalización, liderazgo en su aplicación, herramientas de coordinación, que ya en los distintos ámbitos de las Administraciones se están implementando. Cada nivel administrativo tiene y debe gestionar su rol y sus procesos.

En todo caso, sin una normalización de datos, procedimientos y protocolos, el proceso de implantación de la Administración electrónica difícilmente será una realidad por más que la Ley ponga fecha a su aplicación (1/1/2010).

Son más importantes los procesos de negocio que las tecnologías

Las TIC como Utility

La tecnología ha pasado, ciertamente, de ser un fin a ser un medio, de ser panacea a ser herramienta, para finalmente, convertirse en una *utility*. Simplemente, encendemos el ordenador y esperamos que éste, en comunicación con otros sistemas, actúe sobre nuestros procesos de negocio y actividades de una forma natural e inmediata, de la misma forma que abrimos el grifo y esperamos que baje agua.

No debemos, sin embargo, sobrevalorar el papel de las tecnologías en la organización y en la aplicación de las estrategias (en este caso, de Administración electrónica).

Ciertamente, son condición necesaria, pero no suficiente. Desde este punto de vista, el foco debe ponerse más en los procesos de negocio que en las tecnologías en que se implantan, y, muy especialmente, poner las reglas y procesos de negocio al alcance y como recurso de los procesos productivos.

Serie Claves del Gobierno Local, 12
ISBN: 978-84-614-0970-9
Fundación Democracia y Gobierno Local

3. Estrategia de implantación. El caso del Ayuntamiento de Lleida

En este capítulo se exponen algunos proyectos desarrollados en el ámbito de aplicación de las TIC a la sociedad, en el entorno de una ciudad de dimensión intermedia.

Son muchos, ya, los municipios españoles pioneros en ámbitos de acercamiento de la Administración al ciudadano; se expone el caso de Lleida, por proximidad y conocimiento más que por singularidad o excepción. Muchas Entidades Locales, en proximidad con la ciudadanía, han sabido captar las oportunidades que las TIC aportan, y las están aplicando con voluntad, éxito e ilusión en su actividad diaria.

Lleida es la capital de la comarca del Segriá y de la provincia del mismo nombre. Es el centro demográfico y económico más importante de la Cataluña interior.

Basa su economía en el sector agroalimentario y en los servicios. Tiene unos 138.000 habitantes y un área de influencia de unos 450.000.

Las sinergias

La ciudad de Lleida dispone de un Parque Científico, el Parque Científico y Tecnológico Agroalimentario de Lleida,[2] con empresas instaladas de alto contenido tecnológico, como INDRA, Ono, Microsoft, entidades como IRTA (centro dedicado a la investigación y desarrollo tecnológico dentro del ámbito agroalimentario), Áreas de innovación de la Consejeria de Agricultura, grupos de investigación universitarios y otros actores de innovación en el ámbito de la agroalimentación, la ingeniería agrícola e industrial y la salud.

En este Parque juega un papel fundamental la Universidad de Lleida (se trata de un consorcio Universidad-Ayuntamiento al 50%), lo que permite la generación de sinergias y complicidades, y la puesta en marcha de iniciativas comunes que suponen una oportunidad para el desarrollo del entorno local. De este consorcio surgen proyectos transversales, basados y apoyados en instrumentos programáticos y financieros como los que se indican a continuación:

– Plan de Inversión Local
– Campus de Excelencia Internacionales CEI (MICINN)

2. www.pcital.es

Serie Claves del Gobierno Local, 12
ISBN: 978-84-614-0970-9
Fundación Democracia y Gobierno Local

– Convocatoria para la creación de centros de conocimiento (MITyC)
– Convocatorias de potenciación de I+D+i (MICINN, MITyC)
– Convocatorias autonómicas (ACC1Ó, CIDEM, AOC...)
– Iniciativas Europeas (Interreg...)
– Etc.

Por otro lado, el Ayuntamiento de Lleida se ha dotado del Instituto Municipal de Informática (IMI), creado en el año 1992, para la consecución de sus fines respecto a la sociedad de la información. El IMI tiene el siguiente objetivo: Convertir la ciudad de Lleida en un centro tecnológico de referencia, velando para que toda la ciudadanía tenga acceso a los nuevos medios, que se entienden como un instrumento al servicio de la sociedad.

El Instituto Municipal de Informática da servicio a:

– 1.300 trabajadores
– 950 nodos LAN
– 20 edificios conectados por fibra óptica propia (1GB)
– 6 edificios conectados por Wimax
– Servicio de comunicación de datos en 84 edificios
– Servicio de comunicación de voz en 128 edificios
– 5 primarios de voz y 2 primarios de telefonía móvil
– 1.200 extensiones telefónicas
– 330 líneas telefónicas adicionales

La web municipal,[3] en cifras:

– Cerca de 500 trámites online disponibles
– 70.000 trámites anuales realizados
– 4.000 certificados digitales distribuidos gratuitamente
– 10.540.000 páginas consultadas
– 6.000 jornadas de productividad ganadas para la ciudad (ahorro en tiempo, desplazamientos, congestión, tráfico, siniestrabilidad, economía en costes)
– 20.000 llamadas atendidas por el servicio 010
– 25.000 buzones electrónicos gratuitos a través del servicio @lleida.org
– 3,5 millones de correos gestionados a través del servicio @lleida.org

3. www.paeria.es

Serie Claves del Gobierno Local, 12
ISBN: 978-84-614-0970-9
Fundación Democracia y Gobierno Local

El Instituto Municipal de Informática, ha actuado en diferentes ámbitos para alcanzar sus objetivos de extensión de la sociedad de la información. Estos objetivos no son alcanzables si no es por la concurrencia de diferentes factores: la generación de infraestructuras TIC suficientes, con capacidad de prestar servicios de forma continua, la revisión organizativa y jurídica, la formación de los empleados públicos, la implantación de telecentros municipales para dar acceso general a los servicios electrónicos, y en último lugar, aunque no por ello menos importante, el liderazgo y apoyo de los miembros de la corporación:

Se trata de un proceso de cambio:

- **Cambio de modelo de gobierno y relación con el ciudadano**
  Quien propone herramientas para establecer este nuevo modelo de relación no puede, después, quedar ajeno al retorno que los nuevos procesos y canales generarán.

- **Cambio de modelo y relación interadministrativa**
  Cada Administración no es ni puede ser un mundo cerrado en sí mismo. El 50% de los trámites de las Administraciones locales se relacionan con otras Administraciones. El modelo de relación interadministrativo es, por tanto, esencial.

Ningún proceso de transición como éste puede resultar exitoso si no goza de un apoyo directo y compromiso firme de los cargos electos que están al frente de las diferentes Administraciones. De igual modo, es necesario provocar y gestionar adecuadamente un cambio cultural en la organización: hacer que el trabajador pase del recelo al reto, convirtiéndose en un usuario decidido de la tecnología.

Todo esto está muy bien, pero...

...¿Cómo implantar la Administración electrónica en las Entidades Locales?

Obviamente, mediante un proceso no exento de dificultades, algunas de las cuales se plantean a continuación.

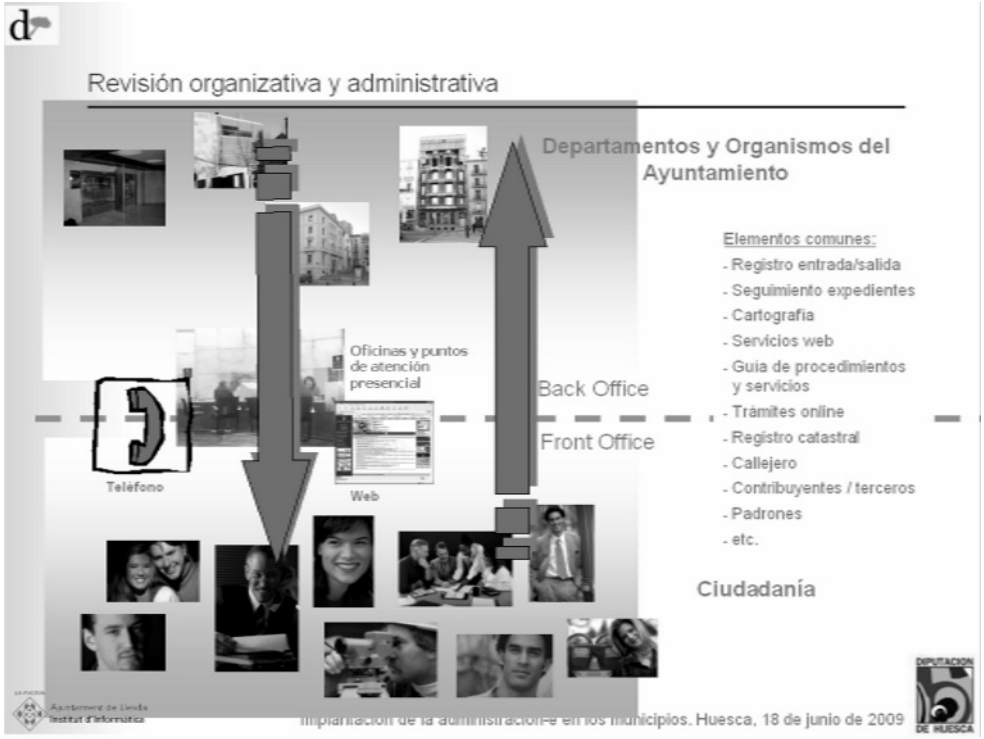
Los canales de información

Desde un punto de vista técnico (y un tanto utópico), la Administración debería establecer un ámbito de comunicación biunívoco, entre los departamentos municipales y los ciudadanos y ciudadanas y empresarios, estructurado en dos ámbitos: el externo, de comunicación directa al ciudadano, que coloquialmente llamamos *Front Office*, y el interno o de producción y gestión administrativa *–Back Office–*.

Serie Claves del Gobierno Local, 12 Fundación Democracia y Gobierno Local
ISBN: 978-84-614-0970-9

Obviamente, todos sabemos en cuál de los dos ámbitos han enfocado sus esfuerzos las Administraciones en los últimos años.

Este circuito homogéneo, con correspondencia biunívoca, normalizado, que hipotéticamente traslada de forma ordenada los servicios, los datos, formularios, documentos, etc., y las comunicaciones entre lo externo (ciudadanía) y lo interno (la Administración), podría representarse de la siguiente manera:



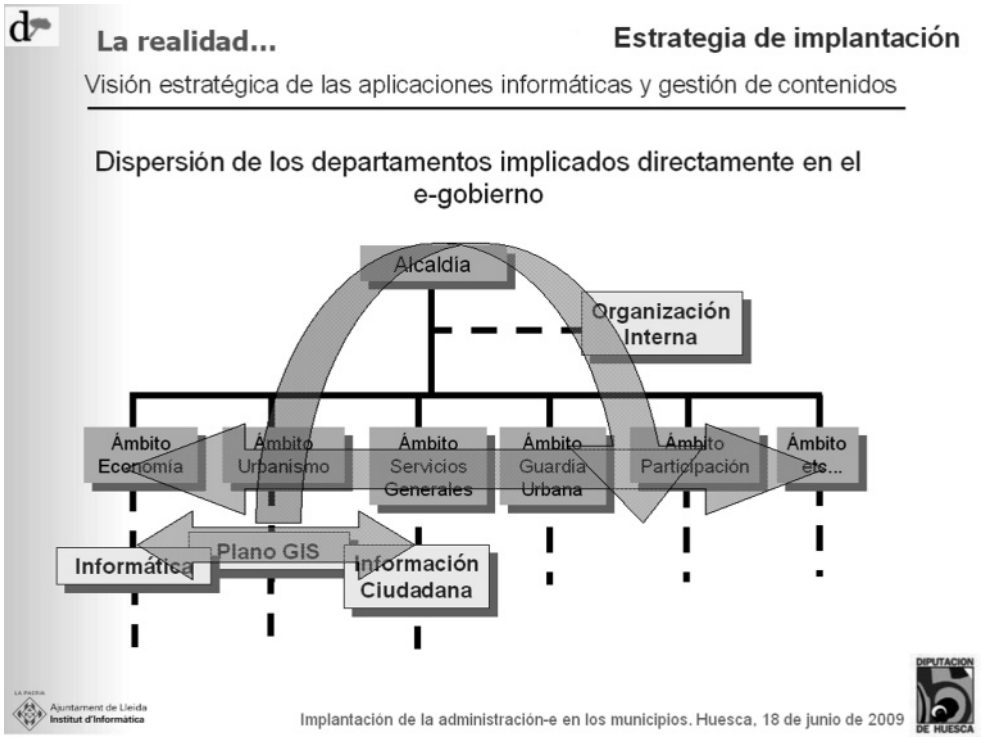
Pero la tozuda realidad cuando auditamos los procesos internos, nos muestra un escenario bastante diferente, contra el que desgastamos nuestras fuerzas día a día. Múltiples (corto)circuitos enlazan y transmiten los procesos de forma asíncrona y no normalizada. Los circuitos de comunicación e intercambio de información generados a lo largo del tiempo de forma natural, se solapan, son redundantes y se basan más en la costumbre, los hábitos e incluso la afinidades y proximidades personales, que en el método o los procedimientos establecidos.

Serie Claves del Gobierno Local, 12
ISBN: 978-84-614-0970-9
Fundación Democracia y Gobierno Local

Por otro lado, la normalización de datos, libros de estilo, prestación de servicios, homogeneización de contenidos y procesos, etc., no es nunca el punto de partida de la Administración electrónica, sino uno de los principales objetivos a alcanzar.

Esta dispersión de los diferentes entornos, con multiplicidad de páginas web, para los distintos servicios departamentales y organismos autónomos, se propaga a través de la propia organización, que siempre acaba por reflejarse en los procesos tecnológicos al servicio de aquélla.

Serie Claves del Gobierno Local, 12
ISBN: 978-84-614-0970-9
Fundación Democracia y Gobierno Local



Para actuar de forma coordinada entre estos escenarios difícilmente evitables, la implantación de la Administración electrónica debería basarse en un modelo de normalización de la información y de los canales de transmisión y difusión de la misma, de modo que las reglas del negocio y las normativas estén en el núcleo de gestión, eliminando los contenidos dispersos y redundantes y los canales de información no formalizados.

En resumen:

- Tenemos circuitos y canales no formalizados y extraorganizacionales, que entorpecen los procesos ideales de comunicación.
- Tenemos "visiones opacas" de la organización.
- Tenemos "visiones parciales" de la organización. Sólo vemos "lo que nos interesa".

Serie Claves del Gobierno Local, 12
ISBN: 978-84-614-0970-9
Fundación Democracia y Gobierno Local

4. Retos y oportunidades

La LAE nos permite apostar por importantes objetivos estratégicos: el cambio cultural y del modelo de negocio en nuestras Administraciones, la reorganización, la gestión del conocimiento, la reutilización de recursos, la Administración en red, la cooperación interadministrativa, etc.

A continuación se presentan algunos de los importantes retos a los que nos enfrentamos:

Retos y oportunidades en el ámbito legislativo

El mundo local en nuestro país permite que gocemos de uno de los entornos más descentralizados de Europa, y, paradójicamente, las Entidades Locales están muy poco presentes en la financiación y en el desarrollo legislativo.

Desde las entidades municipalistas, como la FEMP y otras asociaciones de Entidades Locales, se exige mayor cooperación y participación en todos los aspectos que impliquen e impacten a las Entidades Locales: financiación, competencias, etc.

Serie Claves del Gobierno Local, 12
ISBN: 978-84-614-0970-9
Fundación Democracia y Gobierno Local

Finalizado el proceso de financiación autonómica, no hay excusa para no abordar la financiación del mundo local. Un tercio de los servicios que gestionan las Entidades Locales, lo asumen sin financiación, y éste es un hecho que debe solucionarse sin demora.

Retos y oportunidades en el ámbito de los procedimientos

Las tecnologías hacen posible la aplicación de la LAE y la Administración electrónica, pero las Administraciones no han hecho frente, por ahora, al reto de revisar en profundidad las normativas y simplificar los procedimientos, reasignar competencias hasta ahora difusas y solapadas, interrelacionar las Administraciones y formar a los funcionarios y funcionarias, propiciando el cambio cultural.

La crisis ha modificado el foco, y puede dejar o ha dejado en un segundo plano el compromiso de hacer realidad la Administración electrónica, cuando podría ser un factor de solución.

Oportunidades de la Administración electrónica

La LAE aporta y propone un plazo fijo y compromiso para:

1. La implantación del e-Gobierno.
2. El cambio de modelo de gestión interno de y entre las Administraciones Públicas, y en las relaciones con la ciudadanía y las empresas.
3. Un nuevo modelo de ciudad y sus relaciones.

Ante este reto, es necesario:

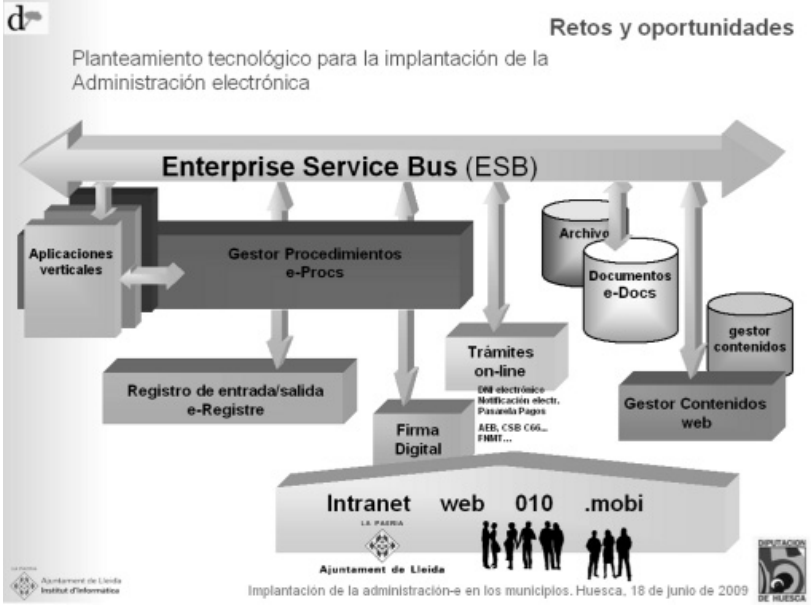
- Mantener en el sistema el conocimiento y las "reglas de negocio".
- Gestión adecuada del cambio cultural.
- Liderar el cambio de modelo de gestión.
- Mantener el control de la tecnología.
- Innovar la ciudad innovando la gestión municipal (capilaridad y ósmosis tecnológicas).

Visión y controles globales

El modelo estratégico que responde a los planteamientos anteriores podría ser representado en la figura siguiente: la información y las reglas de negocio en el núcleo, estructuradas en la forma que tecnológicamente sea preciso, y puestas a disposición de los usuarios mediante una capa multicanal.

Serie Claves del Gobierno Local, 12
ISBN: 978-84-614-0970-9
Fundación Democracia y Gobierno Local

El modelo tecnológico que permite y da soporte al planteamiento anterior, puede ser llevado a cabo mediante distintos recursos tecnológicos de ámbito vertical o transversal, que comparten datos y recursos mediante un conector de servicios que los enlaza.



Serie Claves del Gobierno Local, 12 Fundación Democracia y Gobierno Local
ISBN: 978-84-614-0970-9

5. Conclusiones

... y llegó el *Back Office*:

Ya no basta hacer entornos telemáticos y/o presenciales estéticamente avanzados y eficaces (*Front Office*), para atender a los administrados; para cumplir la LAE y hacer efectivo este derecho de la ciudadanía, es preciso actuar de manera decidida sobre la "trastienda" de la Administración (el *Back Office*), lo que no se ve. Sin automatización de procesos, gestión electrónica 24x7, caracterización de los procedimientos y su automatización, interconexión con las otras Administraciones, etc., no será posible atender efectivamente a las obligaciones que la ley nos presenta.

Ciertamente es más mediático inaugurar un *Front Office* que un *Back Office*; quizás por ello (y porque es infinitamente más sencillo), las Administraciones hemos trabajado intensamente el entorno más externo, visual y mediático. Sin embargo, la importancia del *Back Office* (modelos de datos, catálogos de procedimientos, diccionarios de estándares, etc.) respecto a la Administración electrónica, es infinitamente mayor que una página web o unas oficinas de diseño.

Es esencial generar un motor de tramitaciones - gestiones

¿Por qué si todos hacemos lo mismo, lo rescribimos y reinventamos infinitas veces? ¿Por qué este complejo de Sísifo-administrativo?

Debería llegar ya el momento de la reusabilidad, de módulos, de procesos, de estándares. El coste de la Administración electrónica, no será tanto el asociado a las tecnologías (que hoy en día son, como se ha dicho, una *utility*), sino a los procesos de definición, caracterización y desarrollo de los trámites. Como dice Woody Allen, "Me preocupa el futuro, porque a fin de cuentas, me voy a pasar en él el resto de mi vida". Pues bien, posiblemente, en este trabajo de definición de procedimientos podemos muy bien pasar "el resto" de nuestras vidas técnicas, si no somos capaces de compartir nuestros avances.

Deberíamos, en este punto –en aras del aprovechamiento de unos recursos, que no olvidemos que recibimos de la sociedad–, hacer un esfuerzo todas las Administraciones para compartir conocimiento, información y recursos, hay que generar repositorios de estándares, de documentos, de datos, de procedimientos, de aplicaciones, de servicios web, ¡de ideas! Reconozcámoslo, casi nada está por inventar, pero está aún todo por compartir, y entre tanto, las empresas y los consultores tecnológicos gozan de extraordinarias cosechas.

Serie Claves del Gobierno Local, 12
ISBN: 978-84-614-0970-9
Fundación Democracia y Gobierno Local

Integración de los procesos inter e intraadministrativos

El conocimiento, las reglas del negocio, como se ha comentado anteriormente, deben estar en el sistema y no en las personas.

Los procesos aislados han dejado de existir, la automatización de procesos y la atención telemática así lo exigen.

Hay que proceder por tanto en un enfoque orientado a compartir módulos, procesos y datos. Ello puede implicar un sobreesfuerzo en el momento del diseño, e incluso en la implantación y la gestión, pero debemos mirar el proceso en su conjunto. Cuando un usuario protesta porque tiene que introducir o gestionar un dato como, pongamos por caso, la referencia catastral, en el registro de entrada, o un dato que no es relevante en su proceso propio y específico, debería entender que sí lo es en el conjunto del ciclo de gestión del tratamiento administrativo de la información.

Simplificación / reorganización antes de la reingeniería

Garbage in, Garbage out, dicen los anglosajones, viniendo a expresar que si lo que entra es mediocre, lo que sale es malo.

Los mejores sistemas informáticos, alimentados con procedimientos mediocres, no mejorarán el desempeño de nuestras organizaciones.

Es frecuente encontrarnos en la situación en que la automatización de un proceso hace aflorar la inconsistencia de los datos, a los que trata de dar visibilidad, situación especialmente grave si se pretende la publicación de ese proceso y datos asociados a través de una web.

Es precisa una revisión crítica de los procedimientos, de los datos, y de su gestión, previa a su automatización.

El antecedente administrativo como elemento de gestión de definición de procesos ("lo hago así porque así se ha hecho siempre y jamás se ha impugnado"), es, aunque cómodo, peligroso. Debemos invertir esfuerzos (a veces ímprobos, ciertamente), y a pesar de la presión de los plazos, en el análisis, la revisión y la remodelación de un trámite o proceso, negociarlo con los múltiples intervinientes, no dar nada por hecho, y una vez caracterizado el proceso, por qué no buscarlo en los repositorios, que hoy en día ya existen, es decir, por qué no mirar cómo se ha planteado este proceso en otras organizaciones y aprovechar su experiencia.

Serie Claves del Gobierno Local, 12
ISBN: 978-84-614-0970-9
Fundación Democracia y Gobierno Local

Compartir

Ésta sería de alguna forma la conclusión natural de la reflexión anterior.

No hace falta, para cumplir la Ley 11/2007, reinventar nuestros procesos. ¡Probablemente lo acaba de hacer nuestro vecino!

Hay que potenciar repositorios en donde, de una manera ordenada y fiable, poder acceder a los datos y a su mantenimiento. Desde la FEMP se ha creado una Oficina Técnica para el soporte a los municipios en la implantación de la Administración electrónica, que tiene éste entre sus objetivos. Además existen múltiples repositorios, de la Administración central (MAP y MITyC...), de las Administraciones autonómicas (Secretaría de Telecomunicaciones de la Generalitat, Localret, AOC, Junta de Andalucía...), o de las locales (Ayuntamiento de Lleida –Projecte Guarà–, Diputación de Barcelona, Diputación de Huesca...), por poner algunos ejemplos.

Buscar y conseguir la complicidad y el apoyo corporativo

Complicidad / apoyo corporativo y presupuesto:

Ningún procedimiento, proceso o proyecto tecnológico ha avanzado sin el decidido apoyo de la dirección. La mejor iniciativa tecnológica, fracasará en una organización sin el apoyo público y manifiesto de la cúspide de la corporación.

No basta el interés o la presión técnica para que la reorganización y la modernización administrativa tengan éxito y se implanten. Ni siquiera la Ley podrá obligar a las entidades de la Administración a alcanzar este objetivo.

El presupuesto es importante, en efecto, pero el convencimiento respecto a la necesidad de la implantación de la Administración electrónica por parte de los electos, es el factor más importante de éxito.

Formación

El cambio cultural ha llegado a la Administración, un ámbito de actividad con unas personas no siempre implicadas en el entorno de las (nuevas) tecnologías, que en general, no goza de actividades o proyectos de reciclaje profesional en su dedicación diaria, situación que día a día, va, por fortuna, mejorando.

Los planes de formación continua, y todas las iniciativas que en esta línea se realicen, serán esenciales para la modernización de la Administración.

Serie Claves del Gobierno Local, 12
ISBN: 978-84-614-0970-9
Fundación Democracia y Gobierno Local

Apoyo presupuestario y complicidad

Los proyectos y los procesos deben corresponderse con las disponibilidades de recursos presupuestarios.

La Administración electrónica existe, en este momento, en el papel, pero aún no en el mundo real, y como vemos, muchos serán los factores que deberán ponerse en juego para llegar a la meta.

Los técnicos somos, en este proceso, como en una competición, el equipo de la escudería. Pero son los departamentos y las Administraciones quienes, en definitiva, van a ganar o perder la carrera.

Serie Claves del Gobierno Local, 12
ISBN: 978-84-614-0970-9
Fundación Democracia y Gobierno Local

La experiencia del Ayuntamiento de Zaragoza

Teresa Muniesa Abadía
Jefa del Servicio de Innovación y Desarrollo del Ayuntamiento de Zaragoza

SUMARIO. 1. Introducción. El concepto de la Administración electrónica. 2. Situación de partida. 3. Acciones emprendidas tras la publicación de la Ley 11/2007. 3.1. Consultoría de procedimientos. 3.2. Plataforma de tramitación electrónica. 3.2.1. Funcionalidad requerida para la plataforma. 3.2.2. Requisitos legales. **4. Situación actual**

1. Introducción. El concepto de la Administración electrónica

La Sociedad de la Información está evolucionando de forma continua. La Administración Pública, como prestadora de servicios a ciudadanos y empresas, tiene la obligación de resolver las demandas de la sociedad mediante la prestación de servicios eficaces y eficientes, que transmitan calidad a sus usuarios y que sean accesibles.

Las tecnologías de la información hacen posible acercar la Administración hasta los hogares de los ciudadanos, o hasta las oficinas y despachos de las empresas y profesionales, permitiendo relacionarse con ella sin colas ni esperas, mejorando de este modo el servicio ofrecido con el ahorro de tiempo dedicado a estos trámites, a la vez que desaparece el inconveniente de los desplazamientos hasta las oficinas de las distintas Administraciones sin importar la distancia a la que nos encontremos.

Con estas condiciones, los ciudadanos ven a la Administración como una entidad a su servicio, y no como una burocracia pesada que exige el sacrificio de tiempo y desplazamiento que impone el espacio que separa el domicilio de los ciudadanos y empresas de las oficinas públicas. Pero además de eso, facilita el acceso a los servicios públicos a aquellas personas que antes tenían grandes dificultades para llegar a las oficinas públicas, por motivos de localización geográfica, de condiciones físicas de movilidad u otros condicionantes, que ahora se pueden superar por el uso de estos servicios desde sus hogares u oficinas a través del ordenador u otros medios electrónicos. Se da así un paso para la plena integración de estas personas a la vida pública, social, laboral y cultural.

Serie Claves del Gobierno Local, 12
ISBN: 978-84-614-0970-9
Fundación Democracia y Gobierno Local

Antes de la aparición de la actual legislación, en la que ya es una obligación el acercar los procedimientos de la Administración a los ciudadanos, el Ayuntamiento de Zaragoza ya había empezado a hacer una labor en este sentido, y poco a poco iba ofreciendo información y servicios a los ciudadanos desde la web municipal.

Con la aparición de la Ley 11/2007 se han precipitado las cosas, al marcar como fecha límite para tener disponibles todos los procedimientos administrativos por vía telemática el 31 de diciembre de 2009. Es por esto que todas las Administraciones nos hemos puesto a hacer todo lo posible para conseguirlo.

En estas fechas cualquier revista, tanto informática como de Administración, que caiga en nuestras manos, tiene un tema estrella entre sus artículos: Administración electrónica. Tratándolo en general o ahondando en alguno de sus aspectos: gestores documentales, firma digital, pago electrónico, notificaciones electrónicas,... Lo mismo ocurre con las jornadas, cursos y eventos. Todo ello está produciendo poco a poco una toma de conciencia en las Administraciones de que esto va a ser una realidad.

La Comisión Europea en *"The Role of eGovernment for Europe's Future"* (Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Europeo Económico y Social y al Comité de las Regiones –COM (2003) 567 final–) la define como:

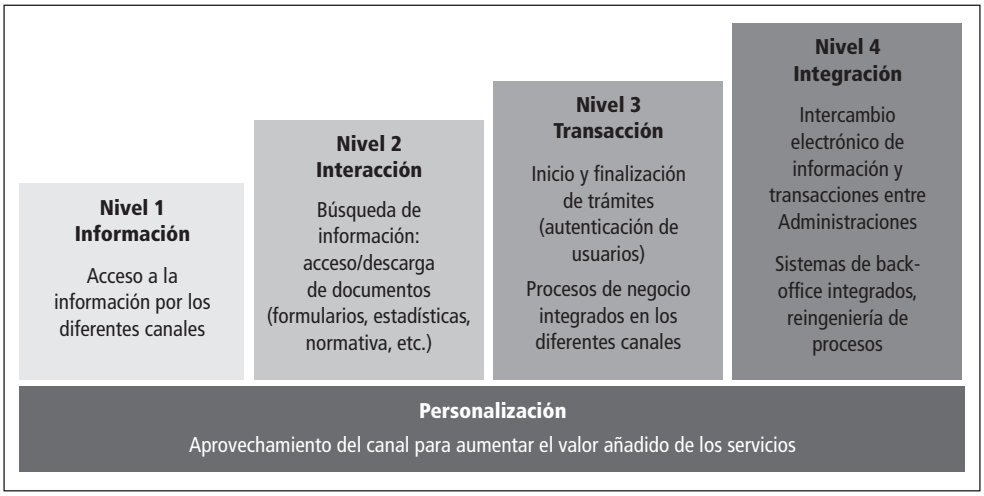
"Administración electrónica es el uso de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones en las Administraciones Públicas, combinado con cambios organizativos y nuevas aptitudes, con el fin de mejorar los servicios públicos y los procesos democráticos y reforzar el apoyo a las políticas públicas. Las TIC y especialmente Internet, son una gran herramienta para hacer a los gobiernos más abiertos y transparentes."[1]

En relación a los niveles de desarrollo de la Administración electrónica, se diferencian los siguientes estadios de desarrollo o niveles, comúnmente aceptados, de evolución de la Administración electrónica:

1. Traducción adaptada de la definición original: *"Information and communication technologies (ICT) can help public administrations to cope with the many challenges. However, the focus should not be on ICT itself. Instead it should be on the use of ICT combined with organizational change and new skills in order to improve public services, democratic processes and public policies. This is what eGovernment is about."*

Serie Claves del Gobierno Local, 12 Fundación Democracia y Gobierno Local
ISBN: 978-84-614-0970-9

Figura 1. Niveles de desarrollo de la Administración electrónica



2. Situación de partida

Nuestro Ayuntamiento es del tipo conocido como de "grandes ciudades", al que pertenecen aquellos municipios con más de 500.000 habitantes. Esto le confiere unas características particulares en cuanto a su forma de gobierno principalmente.

Las cifras de población de Zaragoza rozan los 700.000 habitantes, de los cuales un poco más de 92.000 son extranjeros.

La legislación actual, mediante la Ley 11/2007 de acceso electrónico de los ciudadanos a los Servicios Públicos, impone una serie de estrictos requisitos que las Administraciones Públicas deben cumplir. Para poder dar cobertura a todos ellos es necesario disponer de una infraestructura técnica suficiente que permita seguir trabajando para mejorar la eficacia y eficiencia.

El Ayuntamiento de Zaragoza ha llevado a cabo acciones para conseguir el pleno desarrollo de la Administración electrónica. Estas acciones comenzaron con anterioridad a la publicación de la Ley 11/2007, y hasta este momento, los principales logros conseguidos por el Ayuntamiento en esta materia, pueden resumirse en los siguientes puntos:

- Dotarse de la infraestructura de sistemas adecuada para permitir ofrecer los servicios de la sede electrónica municipal las 24 horas del día, los 7 días de la semana.

Serie Claves del Gobierno Local, 12
ISBN: 978-84-614-0970-9
Fundación Democracia y Gobierno Local

- Garantizar su presencia en Internet desde 1994. El Ayuntamiento se relaciona con los ciudadanos a través de dispositivos móviles desde el año 2004 y actualmente también a través de la TDT.
- Conseguir una sede electrónica única www.zaragoza.es, común para todos los portales de contenidos y servicios municipales, con una identificación gráfica propia que ofrezca una imagen corporativa uniforme.
- Desarrollo de esta sede electrónica llevando una política de accesibilidad para que el ciudadano pueda conectarse desde cualquier lugar y dispositivo a la información y servicios que ofrece el Ayuntamiento, teniendo como objetivo facilitar el acceso al mayor número posible de personas, independientemente de las limitaciones personales que tengan, o de aquellas limitaciones que sean derivadas de su entorno.
- Desarrollo de aplicaciones propias en continuo proceso de adaptación al entorno tecnológico necesario para posibilitar tanto el acceso de los ciudadanos desde sus domicilios a cada vez más servicios, como al intercambio de información con otras Administraciones.
- Dirigir todos estos servicios tanto al ciudadano como a las Asociaciones, Colegios Profesionales, Entidades Empresariales, Sindicatos y Federaciones vecinales.
- Cumplimiento con los niveles 1 y 2 descritos en el apartado anterior. La web municipal dispone de la información de los pasos a seguir para la tramitación de una cantidad considerable de servicios municipales, indicando para cada uno de ellos los tipos de tramitación disponibles según el canal de acceso: presencial, telefónico, en línea. Asimismo, cada trámite va acompañado de la posibilidad de descargarse los impresos para poder rellenarlos previamente, y de una batería de respuestas a las preguntas más frecuentes asociadas al mismo.
- Para algunos de los trámites, la web alcanza el cumplimiento del nivel 3 en cuanto que es posible iniciar y culminar un trámite, incluido el pago. Por ejemplo las autoliquidaciones de tasas de apertura, tasas urbanísticas, vallas y andamios, o el impuesto de matriculación de vehículos.
- Se dispone de la llamada Carpeta Ciudadana, en la que se ofrece información a través de certificado digital (FNMT, e-DNI o cualquier otro reconocido por la FNMT) de la situación tributaria, deuda pendiente, etc., así como de la situación de empadronamiento.
- Instalación de la plataforma de firma ASF (*Advanced Signature Framework*), en uso desde hace más de 3 años.
- Uso de una pasarela de pago, mediante un convenio existente con Red.es desde 2007 hasta la fecha. Además se está en proyecto para utilizar adicionalmente la pasarela de pagos del Gobierno de Aragón.

Serie Claves del Gobierno Local, 12 Fundación Democracia y Gobierno Local
ISBN: 978-84-614-0970-9

- Sustitución de determinadas publicaciones actuales en papel por otras en medios electrónicos. Ejemplos: ordenanzas fiscales, presupuesto municipal, información contable suministrada a los grupos políticos.
- Participar en los proyectos comunes junto con las demás entidades de Administración Pública del entorno: oficina 060, red RACI,...
- Con el fin de asegurar la transparencia y el acceso público a la información relativa a su actividad contractual, y en cumplimiento de la Ley 30/2007, de 30 de octubre, de Contratos del Sector Público, el Ayuntamiento de Zaragoza dispone del perfil del contratante, que cuenta con un dispositivo que permite acreditar fehacientemente el momento de inicio de la difusión pública de la información que se incluye en el mismo.
- Información sobre subastas, incluyendo imágenes y distinta información de los objetos subastados.
- Desarrollo propio de un módulo de recepción de facturas electrónicas, y su integración con la aplicación de Gestión Presupuestaria.
- Se están adaptando y mejorando las aplicaciones llamadas de *back-office*, para hacer posible su integración con los distintos módulos de la futura plataforma de tramitación electrónica.
- En cuanto a intercambio de información electrónica entre Administraciones (lo que correspondería al nivel 4 en la escala de desarrollo de la Administración electrónica), cabe destacar la cooperación:

  – Con la Agencia Tributaria:

    - Desde 2007 se lleva a cabo la solicitud de certificados por vía electrónica en nombre de los ciudadanos, para su inclusión en los trámites iniciados ante el Ayuntamiento.
    - Desde 2004 se intercambia información con la Agencia Tributaria para el embargo de pagos a los proveedores del Ayuntamiento.
    - Intercambio de información para el embargo de pagos a sus contribuyentes, por deudas pendientes de los contribuyentes del Ayuntamiento.

  – Con la Tesorería General de la Seguridad Social:

    - Está en curso un proyecto para permitir la solicitud telemática, con certificado electrónico por parte del Ayuntamiento, de los diferentes tipos de certificados que oferta la oficina virtual de la TGSS.
    - Participación en el proyecto RED, para suministrar la información de los trabajadores en su relación con la Seguridad Social.
    - Intercambio de información para posibles embargos de inmuebles y vehículos.

Serie Claves del Gobierno Local, 12 Fundación Democracia y Gobierno Local
ISBN: 978-84-614-0970-9

– Con el Tribunal de Cuentas:

  - Desde el año 2007, se aporta la documentación que este organismo solicita anualmente al Ayuntamiento por medios electrónicos y a través de un servicio ofrecido por el propio Tribunal de Cuentas.
  - Realización de auditorías *on-line* desde sus oficinas de Madrid directamente sobre las aplicaciones de Contratación, Contabilidad y Seguimiento de expedientes del Ayuntamiento.

– Desde 2009 se ofrece un nuevo servicio web al Gobierno de Aragón, por el que se permite la consulta de la situación de empadronamiento en el Ayuntamiento de Zaragoza, a los ciudadanos solicitantes de centros escolares, evitando que estos tengan que desplazarse hasta las oficinas municipales y solicitar el certificado de empadronamiento necesario en el trámite de solicitud del centro.

3. Acciones emprendidas tras la publicación de la Ley 11/2007

Como acabamos de exponer, el Ayuntamiento de Zaragoza ya había iniciado múltiples proyectos y acciones orientadas a la implantación de la Administración electrónica, incluso con anterioridad a la publicación de la Ley 11/2007. En este momento de decidido impulso normativo, el Ayuntamiento ya ofrecía información sobre los pasos a seguir para la iniciación de algunos procedimientos administrativos, y además se podían realizar varios trámites, parcial o totalmente, por vía telemática. Sin embargo, estas soluciones de tramitación habían sido desarrolladas de forma independiente, lo cual restaba eficacia tanto en el propio proceso para su desarrollo como en su implantación y su posterior uso.

En 2008 se iniciaron dos proyectos cuyo objetivo era sentar las bases de una tramitación electrónica eficaz con el Ayuntamiento. Con el primero de estos proyectos se quería lograr la elaboración de un catálogo de procedimientos administrativos, y el rediseño y optimización de los mismos. Con el segundo, se perseguía la implantación de una plataforma de servicios telemáticos que admita la recepción de documentos electrónicos que inicien o prosigan los distintos trámites, a la vez que se informa de los pasos a seguir, y se comprueba la validez de los documentos y de la identificación aportada.

Para el desarrollo de dichos proyectos, se procedió a la adjudicación de sendos contratos de:

Serie Claves del Gobierno Local, 12 Fundación Democracia y Gobierno Local
ISBN: 978-84-614-0970-9

- Asistencia técnica para la elaboración de un catálogo y consultoría de procedimientos.[2]
- Adquisición de una plataforma de tramitación electrónica, basada en la integración y adaptación de la plataforma WAND@, desarrollada y cedida al resto de Administraciones Públicas por la Junta de Andalucía.[3]

3.1. Consultoría de procedimientos

Este proyecto tiene por finalidad la elaboración de un catálogo de procedimientos, su análisis, clasificación, y el establecimiento de una metodología para la mejora, simplificación y rediseño de los mismos, como paso previo a su tramitación electrónica. Incluye la selección de procedimientos administrativos, clasificación en familias, y elaboración de guías de tramitación para cada una de las familias y procedimientos asociados.

En el proyecto, actualmente en curso, se están siguiendo los siguientes pasos:

- Identificación y elaboración del catálogo de procedimientos.
- Reuniones con los distintos responsables de los servicios, para el estudio detallado de las actividades que se realizan en cada uno de los procedimientos.
- Identificación de similitudes entre los diversos procedimientos, para intentar definir una sola vez los bloques de actividad o bloques de tramitación comunes que se repiten en muchos de ellos, y reutilizarlos en el diseño de los múltiples procedimientos en los que estas actividades se repiten.
- Aprobación por parte de los usuarios responsables de los bloques de trámites que han sido analizados, y para los cuales se ha hecho una propuesta de rediseño.

Además de los citados "bloques de tramitación común", que son bloques de actividad que forman parte de la tramitación de varios procedimientos, genéricos y reutilizables en otros procedimientos de cualquier familia, como consecuencia de este trabajo de estudio también se han definido "eventos".

Los "eventos" son trámites que pueden producirse en cualquier momento y que, por tanto, no pueden ser representados como un procedimiento, pues responden a situaciones imprevistas, lo que implica que podrán ser iniciados en cualquier momento. Por ejemplo: el desistimiento o la renuncia.

---

2. El contrato para la asistencia técnica fue adjudicado a la empresa INDRA.
3. El contrato para la implantación de la plataforma de tramitación electrónica se adjudicó a Telefónica Soluciones.

Serie Claves del Gobierno Local, 12
ISBN: 978-84-614-0970-9
Fundación Democracia y Gobierno Local

Un mismo trámite, puede ser considerado, a su vez, como trámite común o como "evento". La diferencia radica en si puede ser modelado dentro de un procedimiento, es decir, sabemos el momento exacto en el que debe iniciarse, o bien dejamos abierta la posibilidad de iniciarlo en cualquier momento cuando se den unas circunstancias particulares. Un ejemplo de este tipo sería el trámite de petición de informes.

En el rediseño y normalización de los bloques de trámites, se han seguido una serie de criterios de simplificación como:

- la homogeneización de trámites comunes, que se venían realizando de forma diferente en función del órgano competente.
- la digitalización de documentos que sean presentados en papel, con el objeto de poder ser incluidos en el expediente electrónico.
- la normalización de formularios y progresiva sustitución de las "instancias generales" por formularios específicos, que ayudan a recabar la información de manera más adecuada, y además informan a los interesados sobre datos y documentos a aportar.
- la realización de plantillas para diferentes documentos administrativos, como propuestas de resolución, resoluciones, notificaciones, requerimientos, comunicaciones, etc.
- la sustitución de envío masivo de oficios entre departamentos diferentes del Ayuntamiento por comunicaciones telemáticas, que agilizan los trámites y permiten seguir la traza de los expedientes.

En estas fechas están en proceso de aprobación, por parte de sus usuarios responsables, los siguientes procedimientos:

- Troncales de Ayudas y Subvenciones
- Troncales de Permisos Especiales
- Troncales de Reservas de Espacio

Cada uno de estos "troncales" se concreta en los casos específicos dentro de su grupo, así por ejemplo dentro de Reservas de Espacio tendremos: reserva de espacio ante centros sanitarios, reserva de espacio ante medios de difusión, reserva de espacio para obras, reserva de espacio para vehículos de emergencia, reserva de espacio para personas con discapacidad, etc.

Además de conseguir los objetivos prefijados en cuanto a clasificación, diseño y optimización de los procesos del Ayuntamiento, el proyecto, dado que involucra a todos aquellos responsables de los diferentes servicios del Ayuntamiento, está

Serie Claves del Gobierno Local, 12 Fundación Democracia y Gobierno Local
ISBN: 978-84-614-0970-9

permitiendo que los diferentes estamentos municipales tomen conciencia y se sientan partícipes del gran cambio que supone la gestión electrónica de la actividad municipal.

3.2. Plataforma de tramitación electrónica

El segundo de los grandes proyectos iniciados por el Ayuntamiento de Zaragoza en el año 2008, consiste en la implantación de una plataforma informática para la tramitación electrónica de todos aquellos procedimientos administrativos analizados y definidos en el proyecto previo de consultoría. Dicha plataforma contempla diversos módulos funcionales y se integra con el entorno tecnológico del Ayuntamiento. De forma más detallada, el alcance global del proyecto comprende, pues, los siguientes puntos:

- Adaptación: Se debe adaptar la plataforma WAND@, cedida por la Junta de Andalucía, a las funcionalidades solicitadas por el Ayuntamiento y que se enumeran detalladamente más adelante.
- Integración: La plataforma deberá integrarse con los sistemas ya disponibles en el Ayuntamiento.
- Implantación: La plataforma deberá implantarse en el entorno tecnológico existente en el Ayuntamiento.[4] Migración de datos: Será necesario migrar los datos que contienen los actuales sistemas que van a ser sustituidos, como por ejemplo el Registro de Entrada/Salida y el Seguimiento de Expedientes Administrativos.
- Modelado de procedimientos: Sobre la plataforma implantada será necesario modelar los procedimientos que, previamente, se habrán rediseñado y optimizado.
- Formación: Se facilitará la formación necesaria dentro del Ayuntamiento para conseguir un mayor aprovechamiento de la plataforma.
- Gestión del cambio: Deberá iniciarse un proceso de concienciación en el uso de los certificados digitales como medio de identificación y firma, en la sustitución de los documentos en papel por los documentos electrónicos, y en el resto de servicios ofrecidos por la plataforma.

4. El entorno tecnológico del Ayuntamiento, consiste en servidores de aplicaciones Oracle Application Server en su versión 10.1.3.3., con sistema operativo Linux, ejecutándose sobre máquinas virtuales Java versión 1.5. y bases de datos Oracle versión 10g.

Serie Claves del Gobierno Local, 12
ISBN: 978-84-614-0970-9
Fundación Democracia y Gobierno Local

3.2.1. Funcionalidad requerida para la plataforma

A continuación se expone la funcionalidad requerida para la plataforma, agrupada por módulos:

Registro de Entrada/Salida

El módulo de entrada/salida debe permitir la asignación de un identificador único en todo el Ayuntamiento para cada una de las entradas y salidas registradas. Debe asimismo permitir el registro tanto de datos como de ficheros o documentos electrónicos. A estos requisitos generales se suman otros más específicos, que se indican a continuación:

- Seguir el estándar SICRES en su última versión.
- Ofrecer sus servicios de registro tanto de forma remota (a través de servicios web que serán invocados por otras aplicaciones) como a través de una interfaz o aplicación a la que accederán directamente los usuarios.
- La interfaz gráfica de usuario estará orientada a los funcionarios de registro, y permitirá registrar documentos en formato papel, que serán almacenados en una carpeta física, así como digitalizar documentos.
- Desde la interfaz gráfica de usuario podrán darse de alta nuevas entradas y nuevas salidas. En las entradas se deberá registrar, al menos, la unidad destino, el tema, el expediente asociado (si lo hubiera), la fecha y el número de registro.
- Desde la interfaz gráfica de usuario se podrán sellar los documentos presentados, utilizando las actuales impresoras del Ayuntamiento, de forma automática, y generar un impreso de acuse de recibo del asiento. En cualquiera de los casos se consignará la fecha, el número de registro, el tema y la unidad destino.
- En el caso de que se digitalice el documento, la versión electrónica deberá ser firmada por el funcionario, de forma que haga los efectos de compulsa.
- Desde la interfaz gráfica de usuario podrá modificarse el estado, la unidad destino, el tema y el expediente asociado a un asiento.
- Desde la interfaz gráfica de usuario podrán realizarse búsquedas por diferentes criterios.
- Desde la interfaz gráfica de usuario podrán obtenerse informes (al menos los libros registrales diarios).
- El acceso a la aplicación se realizará mediante el sistema de identificación de usuarios del Ayuntamiento de Zaragoza, y deberán comprobarse los permisos para poder realizar las diferentes operativas.
- Deberá permitir el registro multientidad, de forma que pueda existir un registro independiente para organismos dependientes del Ayuntamiento.

Serie Claves del Gobierno Local, 12 Fundación Democracia y Gobierno Local
ISBN: 978-84-614-0970-9

- El Registro de Entrada/Salida deberá integrarse con el motor de gestión de expedientes, iniciando expedientes o asociando a expedientes ya existentes como resultado de las entradas en el Registro.
- Desde los servicios web se podrá acceder al alta, a la modificación y a la consulta.
- Será configurable que los asientos registrados puedan ser marcados con un sello de tiempo.
- Desde la interfaz gráfica de usuario podrán gestionarse tanto las unidades responsables como los temas que irán ligados a las diferentes entradas del sistema.
- La interfaz de servicios web incluirá los servicios de consulta de unidades responsables y temas.

Registro telemático

Este módulo permitirá registrar telemáticamente entradas de los ciudadanos, es decir, información que el ciudadano quiera hacer llegar al Ayuntamiento, fundamentalmente a través de la web municipal. Las entradas aportadas por los ciudadanos podrán ser simplemente un texto o incluir además documentos anexos. Las entradas recibidas por la plataforma estarán firmadas electrónicamente por el ciudadano solicitante de la entrada (se firmará todo el contenido de la entrada, tanto el texto, como los ficheros anexos o un resumen de los mismos).

Las entradas recibidas por la plataforma serán registradas en el Registro de Entrada/Salida de forma automática, a través de los servicios web ofertados por dicho módulo.

El identificador único de registro devuelto por el Registro de Entrada/Salida será comunicado al ciudadano junto con un acuse de recibo, firmado por el Ayuntamiento, que contenga toda la información que disponga la legislación vigente.

Para la validación de las firmas de los ciudadanos y la generación de las firmas de acuse de recibo, se utilizará la plataforma de firma del Ayuntamiento de Zaragoza.

Modelado y Publicación de Formularios

La plataforma ofrecerá la funcionalidad necesaria para crear modelos de formularios que permitan la introducción de información por parte de los ciudadanos. Este módulo cumplirá además con los siguientes requisitos:

- Los formularios generados deberán integrarse con el sistema de identificación y autorización de usuarios del Ayuntamiento de Zaragoza.

Serie Claves del Gobierno Local, 12
ISBN: 978-84-614-0970-9
Fundación Democracia y Gobierno Local

- Esta funcionalidad estará integrada con la funcionalidad de registro telemático, con el objetivo de poder realizar entradas en el Registro a través de estos formularios.
- La plataforma permitirá diseñar formularios que muestren información sobre el estado de los expedientes, por lo que esta funcionalidad deberá integrarse también con el motor de expedientes.
- Se contará con una consola de administración que permita crear y configurar los formularios.
- Se permitirá acceder a cumplimentar formularios para la posterior impresión de la información, de cara a la presentación en ventanilla física, sin necesidad de identificación mediante certificado electrónico.
- La interfaz de modelado se realizará mediante una interfaz gráfica que sea intuitiva y usable.
- Las páginas web generadas serán accesibles con el nivel de accesibilidad establecido en la norma UNE 139803:2004.
- Las páginas web generadas se adaptarán al estilo corporativo del Ayuntamiento.
- En aquellos casos en que corresponda, se integrará con el Sistema de Gestión de Representantes para que, en el caso de que la persona que está cumplimentando el formulario sea representante de otra(s) persona(s), pueda indicar en nombre de quién completa el formulario.
- En aquellos casos en que corresponda, se integrará con el Servicio de Pago corporativo del Ayuntamiento para el pago de tasas, impuestos, precios públicos, etc., haciendo uso de los cuadernos bancarios necesarios.

Modelador de procedimientos

La plataforma de tramitación electrónica del Ayuntamiento de Zaragoza, contendrá un módulo que permitirá modelar o crear las diferentes fases (flujos de actividad) que sigue un procedimiento, indicando, al mismo tiempo, las unidades organizativas que son responsables de su ejecución. También permitirá dar de alta subflujos, o bloques menores de actividad que se repiten dentro de procedimientos más complejos.

El modelado se realizará mediante una interfaz gráfica que sea intuitiva y usable.

En el modelado de un procedimiento se podrán definir diferentes tipos de transición entre las diferentes fases o bloques de actividad (inicio, unión, división, fin,...), así como las condiciones asociadas a la transición entre esas fases. También se permitirá la definición de controles temporales y alertas para el usuario.

Serie Claves del Gobierno Local, 12 Fundación Democracia y Gobierno Local
ISBN: 978-84-614-0970-9

Motor de procedimientos

Este módulo será capaz de interpretar los modelos definidos mediante la funcionalidad del módulo anterior (Modelador de procedimientos), y contendrá la siguiente funcionalidad:

- Dispondrá de una interfaz gráfica de usuario que permita desarrollar toda la funcionalidad con al menos dos perfiles de acceso, uno de tipo administrador y otro de gestor de expedientes.
- Dispondrá de un conjunto de *servicios web* para dar de alta nuevos expedientes desde otras aplicaciones (que entre otros será utilizado por el Registro de Entrada/Salida) y consultar el estado de expedientes (que entre otros será utilizado por los formularios del ciudadano para conocer el estado de un expediente).
- Se integrará con el sistema de Archivo y Gestión Documental para el almacenamiento y recuperación de los documentos asociados a un expediente.
- Almacenará y gestionará la información asociada al procedimiento, tal como las variables definidas en la funcionalidad de modelado de procedimientos, y que le servirá para evaluar las condiciones definidas en el flujo del procedimiento.
- Al acercarse la fecha de vencimiento de los plazos asociados a la gestión del expediente, avisará al empleado responsable de la existencia de tareas pendientes de su intervención (si las hubiera).
- Se integrará con el sistema de notificaciones y la pasarela de pago en aquellos puntos en que sea necesario.
- Controlará y avisará de las limitaciones de tiempo a los gestores responsables de los expedientes.
- Guiará al gestor del expediente por las tareas que es necesario realizar en cada fase.

Compulsa

El sistema dispondrá de la funcionalidad necesaria para obtener la versión electrónica equivalente de un documento presentado en ventanilla física con procedimientos de compulsa (digitalización del documento en formato papel e incorporación de la firma electrónica del funcionario autorizado representando la diligencia de compulsa).

Este módulo también soportará la funcionalidad inversa; es decir, obtener la compulsa en papel de un documento electrónico que obre en poder del Ayuntamiento de acuerdo con la Ley 11/2007, debiendo incluirse en la impresión del documento electrónico un código que permita contrastar su autenticidad mediante el acceso a la versión electrónica.

Serie Claves del Gobierno Local, 12
ISBN: 978-84-614-0970-9
Fundación Democracia y Gobierno Local

Se podrá obtener un impreso con la diligencia de compulsa electrónica, en la que se hará constar una referencia única al archivado del documento electrónico. En este sentido, el módulo de compulsa se integrará con el sistema de Archivo y Gestión Documental para almacenar el documento compulsado electrónicamente.

Gestión de representantes

Existirá un sistema o módulo de la plataforma que permitirá la gestión de representantes y que recogerá al menos la siguiente información: quién es el representante, a quién representa, para qué trámites, y durante qué período.

Este sistema ofrecerá como servicio web la posibilidad de buscar representaciones según diferentes criterios de búsqueda. También dispondrá de una interfaz gráfica o aplicación de usuario que permitirá a según qué perfiles consultar, incorporar, eliminar o modificar nuevas representaciones.

A través de la integración con la funcionalidad de "Modelado y Publicación de Formularios", permitirá a los representados dar de alta nuevas representaciones o modificar las existentes.

Gestión de notificaciones

Existirá un módulo para la gestión de notificaciones al que se podrá acceder a través de la tecnología de servicios web, y que se responsabilizará del envío de notificaciones telemáticas fehacientes o notificaciones en formato papel (tradicional).

El sistema de gestión de notificaciones, cuando reciba la solicitud de una notificación, comprobará, para el expediente en cuestión, si la persona a notificar tiene preferencia por la notificación telemática o tradicional, y la enviará por dicho medio.

Si el método preferido es el telemático, se conectará con el módulo de notificaciones telemáticas. Si el método preferido es el tradicional, en papel, se registrará en la base de datos, que permitirá posteriormente enviar la notificación mediante el estándar SICER. Tanto en un caso como en otro, se podrá consultar el estado de envío y recepción de las notificaciones mediante servicios web.

Serie Claves del Gobierno Local, 12 Fundación Democracia y Gobierno Local
ISBN: 978-84-614-0970-9

Notificaciones telemáticas

El módulo anterior se complementa con el módulo de notificaciones telemáticas. Este módulo será el encargado de realizar el envío y la gestión de notificaciones telemáticas fehacientes, con generación de evidencias comprobables de la entrega por parte del emisor y la recepción por el destinatario, conforme a la normativa vigente. El módulo de notificación debe disponer además de la funcionalidad de admisión, puesta a disposición y entrega de notificaciones con acuse de recibo. También permitirá realizar notificaciones por lotes o remesas, con sus correspondientes acuses de recibo.

El módulo debe presentar una interfaz para proporcionar este servicio a otras entidades, y en la que se podrá consultar el estado de las notificaciones por parte de dichas entidades.

Debe poder permitirse la suscripción y baja de los usuarios a los servicios de notificación telemática. Para ello dispondrán de una dirección o buzón electrónico que consistirá en una zona privada de aplicación de acceso mediante certificado digital. Se requerirá una firma electrónica para el acceso a la notificación y generación de la evidencia.

Bandeja de firma

La plataforma deberá ofrecer los servicios de bandeja de firma que faciliten a los cargos y unidades gestoras la aplicación de la firma electrónica a los documentos.

El sistema de bandeja de firma, al igual que los anteriores, estará integrado con la plataforma de firma corporativa del Ayuntamiento de Zaragoza, tanto para permitir la firma de los usuarios como para la validación de los documentos firmados por los usuarios. Permitirá, asimismo, la centralización en un único punto de la firma de documentos electrónicos procedente de diferentes trámites.

Además incluirá otras funcionalidades. Las principales se resumen a continuación:

- Será accesible a través de Internet.
- Permitirá un solo firmante o la firma múltiple (permitiendo en este caso definir los flujos de las firmas, tanto secuenciales como paralelos).
- El sistema favorecerá la usabilidad, permitiendo la firma en bloque de varios documentos.
- Dispondrá de una interfaz gráfica que será utilizada por los usuarios para dar de alta documentos para firmar, y para consultar y firmar documentos pendientes.

Serie Claves del Gobierno Local, 12
ISBN: 978-84-614-0970-9
Fundación Democracia y Gobierno Local

- Dispondrá de una interfaz de servicios web, que permitirá a otras aplicaciones dar de alta documentos para firmar, y consultar el estado de firma de los documentos.
- El motor de procedimientos se integrará con el sistema de bandeja de firma cuando sea necesaria una firma por una persona distinta al gestor.
- El módulo de bandeja de firma avisará de los documentos pendientes de firma a sus destinatarios.

Sistema de archivo y gestión documental

El Ayuntamiento de Zaragoza quiere contar con una política corporativa, normalizada y completa de gestión de los documentos y expedientes, que controle el ciclo completo de la vida de los documentos (incluyendo su control, uso y conservación) y permita garantizar la transparencia administrativa, el acceso de los ciudadanos a la información y la conservación del patrimonio documental, para fines de investigación histórica, como testimonio de la actuación de la Administración municipal y como prueba de su legalidad. Los documentos que produce y recibe el Ayuntamiento deben ser considerados como un valor corporativo, pues sirven para que el Ayuntamiento pueda dar prueba y cuenta de la gestión, además de proveer información sobre sus decisiones y actividades. Por eso, en el marco del desarrollo de la Administración electrónica, el Ayuntamiento debe reconocer que los documentos son una pieza esencial de avance en la mejora de la eficiencia de los procesos de trabajo, y debe contar con un sistema de gestión de documentos para toda la organización.

Los requisitos de la plataforma en este ámbito son:

1. Incluir toda funcionalidad para el archivo y la gestión de documentos electrónicos.
2. Cumplir la legislación vigente relacionada con la materia, así como con las normas técnicas sobre gestión de documentos y archivo, incluyendo la norma UNE-ISO 15489, la especificación MoReq2 (*Model Requirements for the management of electronic records*), y las normas y estructuras internacionales de descripción e intercambio de datos en archivos.
3. El módulo de gestión documental dispondrá al menos de las siguientes funcionalidades:

    - Entrada de documentos. Conjunto de funcionalidades de incorporación de documentos, y metadatos asociados a los mismos, al sistema. En este apartado se incluye la digitalización y los dispositivos y protocolos de captura. El sistema debe permitir trabajar con versiones hasta la incorporación del documento definitivo al sistema.

Serie Claves del Gobierno Local, 12 Fundación Democracia y Gobierno Local
ISBN: 978-84-614-0970-9

- Gestión y abstracción del almacenamiento. Su objetivo es presentar al sistema una serie de repositorios como capa de abstracción sobre el almacenamiento físico.
- Definir archivadores y modelos de información, con libertad de tipo, validación y ubicación física.
- Definir la ubicación física de los documentos y de la estructura de su almacenamiento (repositorios, volúmenes y listas).
- Salida (acceso) a los documentos. Incluye la funcionalidad necesaria para localizar un documento, por búsqueda indexada o por sus metadatos.
- Control de accesos. Definir los permisos y perfiles de los usuarios y agrupaciones. Debe permitir identificar a los usuarios que interactúen con el sistema, accediendo al sistema de identificación y autorización existente en el Ayuntamiento.
- Gestión de documentos. Es el núcleo de sistema, que se encarga de coordinar la entrada de documentos, validando sus privilegios y almacenándolos en su correspondiente repositorio, o el procedimiento análogo para su recuperación.
- El sistema debe permitir establecer políticas de retención de los documentos para su eliminación o paso al módulo de Archivo, en función del ciclo de vida asociado. La destrucción de documentos debe ser segura y estar documentada.

4. El módulo de Archivo cumplirá a su vez los siguientes requisitos funcionales:

- Permitirá crear y compartir varios cuadros de clasificación de estructura flexible, con múltiples niveles jerárquicos que hereden la información.
- Permitirá la gestión de los depósitos físicos y de los repositorios de almacenamiento electrónico de manera flexible, facilitando la gestión de su espacio. Debe contar con un instrumento de seguimiento que permita controlar y registrar información sobre la ubicación y movimientos de los expedientes, tanto tradicionales como electrónicos, a lo largo del tiempo.
- Debe gestionar y estandarizar el proceso automático de ingreso de documentación, desde la aplicación de gestión de documentos y desde los archivos de gestión, transfiriendo los documentos y los metadatos asociados a éstos, permitiendo multiregistro para los ingresos y posteriores accesos. Asimismo, debe contar con instrumentos integrados para exportar documentos de archivo y metadatos.
- Contará con las herramientas necesarias para realizar la descripción de la documentación, incluyendo el uso de descriptores y la indización.
- Permitirá establecer y aplicar políticas de valoración de los documentos para su eliminación o conservación permanente, es decir, mantener y aplicar ca-

Serie Claves del Gobierno Local, 12 Fundación Democracia y Gobierno Local
ISBN: 978-84-614-0970-9

lendarios de conservación. La destrucción de documentos debe ser segura y estar documentada.

- Permitirá establecer y aplicar políticas de acceso (en sus diversos niveles) a los documentos a lo largo del tiempo. Debe estar dotado de los mecanismos necesarios para realizar búsquedas de documentación que permitan localizar los documentos y gestionar los tipos de acceso y salida de la misma.
- Permitirá especificar los formatos permitidos para cada tipo de documento y rechazar o migrar los documentos que no se encuentren en dichos formatos.

La plataforma debe garantizar que se pueda confiar en los documentos y se pueda demostrar su integridad y autenticidad, mediante mecanismos como la integración con la plataforma de firma electrónica.

La plataforma, asimismo, garantizará que los documentos electrónicos puedan mantener sus cualidades a lo largo del tiempo, de modo que la accesibilidad, autenticidad y fiabilidad se mantengan mientras el documento sea necesario.

Debe permitir supervisar el uso o movimiento de los documentos mediante un sistema de trazabilidad (pistas de auditoría), incluyendo el cumplimiento de la LOPD.

Y, lo que es más importante en la gestión electrónica, el sistema debe permitir la agrupación de documentos en expedientes y su tratamiento como unidades de gestión y almacenamiento a todos los efectos.

3.2.2. Requisitos legales

La plataforma debe dar cumplimiento a los distintos requisitos legales vigentes, siendo los más importantes:

- Ley 11/2007 de acceso electrónico de los ciudadanos a los Servicios Públicos.
- Ley 30/1992 de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y Procedimiento Administrativo Común.
- Ley 59/2003 de Firma Electrónica.
- Ley Orgánica 15/1999 de Protección de Datos de Carácter Personal.
- Ley 34/2002 de servicios de la sociedad de la información y de comercio electrónico.
- Ley 49/2007 por la que se establece el régimen de infracciones y sanciones en materia de igualdad de oportunidades, no discriminación y accesibilidad universal de las personas con discapacidad.

Serie Claves del Gobierno Local, 12 Fundación Democracia y Gobierno Local
ISBN: 978-84-614-0970-9

- Ley 56/2007 de Medidas de Impulso de la Sociedad de la Información.
- Real Decreto 209/2003 por el que se regulan los registros y las notificaciones telemáticas.
- Real Decreto 1494/2007 por el que se aprueba el Reglamento sobre las condiciones básicas para el acceso de las personas con discapacidad a las tecnologías, productos y servicios relacionados con la sociedad de la información y medios de comunicación social.
- Real Decreto 772/1999 por el que se regula la presentación de solicitudes, escritos y comunicaciones ante la Administración General del Estado, la expedición de copias de documentos y devolución de originales y el régimen de las oficinas de registro.
- Orden PRE/1551/2003, por la que se desarrolla la Disposición final primera del Real Decreto 209/2003.

4. Situación actual

Como consecuencia del proceso iniciado en 2008 con los dos grandes proyectos expuestos, a fecha actual se han realizado los siguientes trabajos:

- Instalación en los servidores municipales de algunos de los módulos principales como:
- Registro de Entrada/Salida
- Motor de Procedimientos
- Gestor de comunicaciones y avisos
- Gestor documental
- Modelador de formularios
- Modelador de procedimientos
- Bandeja de firmas
- Integración de los módulos con la plataforma de firma corporativa del Ayuntamiento de Zaragoza: ASF.
- Adaptación gráfica e integración en el actual portal municipal
- Integración del tramitador con diferentes módulos y ERPs del Ayuntamiento con el objeto de facilitar la obtención de datos actualizados, principalmente de terceros y territorio.
- Integración del tramitador con la primera fase de gasto (retención de créditos) de la aplicación de Gestión Presupuestaria y Contabilidad.
- Integración del tramitador con la actual aplicación de seguimiento de expedientes y acuerdos para su convivencia, hasta poder sustituir completamente dicha aplicación, por la nueva plataforma.

Serie Claves del Gobierno Local, 12
ISBN: 978-84-614-0970-9
Fundación Democracia y Gobierno Local

- Integración del tramitador con nuestra actual pasarela de pago (proporcionada por Red.es), estando pendiente la integración con la pasarela de pago del Gobierno de Aragón.
- Se están evaluando aplicaciones basadas en software de fuentes abiertas, para cubrir las funcionalidades de archivo y gestión documental, con un propósito general, y no sólo para cumplir con los requisitos de la Administración electrónica: Estudio de Fedora Commons, para su utilización por el Ayuntamiento como herramienta de archivo de propósito general, y no sólo para la Administración electrónica.
- Estudio de Alfresco para su utilización por el Ayuntamiento como herramienta de gestión documental de propósito general, y no sólo para la Administración electrónica.

Y lo que es más importante, algunos procedimientos como la licencia de vallas y andamios, licencia de obra menor y licencia de apertura, ya se han dado de alta en la plataforma para su completa tramitación electrónica a modo de experiencia piloto, de la que se espera obtener un primera evaluación de los resultados del proyecto, así como de las mejoras de la incorporación de la gestión electrónica en los procesos y servicios al ciudadano que presta nuestro Ayuntamiento.

Serie Claves del Gobierno Local, 12
ISBN: 978-84-614-0970-9
Fundación Democracia y Gobierno Local

El desarrollo de la sociedad del conocimiento es, sin duda, síntoma de progreso social y económico. En el caso de España, son muchas las políticas que, siguiendo la senda marcada por diferentes planes y directivas europeas, se han puesto en marcha para fomentar el desarrollo de servicios dentro de este nuevo modelo de sociedad.

Con la Ley 11/2007, las Administraciones españolas se han convertido de forma clara en elemento de tracción y agente clave para la ejecución de dichas políticas. Pero la adaptación al cumplimiento de esta Ley y la incorporación de los instrumentos jurídicos y técnicos para su aplicación a la vida cotidiana de las Administraciones también ha planteado retos importantes, especialmente, para las Administraciones de menor tamaño.

Este libro, en cuya redacción han participado un conjunto de expertos en las diferentes dimensiones de la Administración electrónica: técnica, jurídica, documental, etc., pretende ser un apoyo para que los profesionales y responsables de la modernización de las Administraciones locales puedan enfrentarse a estos retos con mayor seguridad.

www.gobiernolocal.org

Fundación
Democracia
y Gobierno Local

En colaboración con DIPUTACIÓN DE HUESCA