

El uso de medios electrónicos en el procedimiento administrativo

Sumario: RESUMEN.—ABSTRACT.—I. INTRODUCCIÓN.—II. LOS ADMINISTRADOS.—2.1. Derechos de las personas en su relación con la Administración.—2.1.1. Derecho a comunicarse con las Administraciones Públicas a través de un Punto de Acceso General electrónico de la Administración (PAG), artículo 13.a).—2.1.2. Derecho a ser asistidos en el uso de medios electrónicos en sus relaciones con las Administraciones Públicas, artículo 13.b).—2.1.3. Derecho a utilizar las lenguas oficiales en el territorio de su Comunidad Autónoma, de acuerdo con lo previsto en esta Ley y en el resto del ordenamiento jurídico, artículo 13.c).—2.1.4. Derecho al acceso a la información pública, archivos y registros, de acuerdo con lo previsto en la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno y el resto del ordenamiento jurídico, artículo 13.d).—2.1.5. Derecho a la obtención y utilización de los medios de identificación y firma electrónica contemplados en esta Ley, artículo 13.g).—2.1.6. Derecho a la protección de datos de carácter personal, y en particular a la seguridad y confidencialidad de los datos que figuren en los ficheros, sistemas y aplicaciones de las Administraciones Públicas, artículo 13.h).—2.2. Los casos de obligatoriedad de uso de medios electrónicos para relacionarse con la Administración.—2.3. Los interesados.—2.3.1. Los derechos del apartado a) del artículo 53.—2.3.2. Derecho a identificar a las autoridades y al personal al servicio de las Administraciones Públicas bajo cuya responsabilidad se tramiten los procedimientos.—2.3.3. Derecho a no presentar documentos originales.—2.3.4. Derecho a no presentar datos y documentos no exigidos por las normas aplicables al procedimiento de que se trate, que ya se encuentren en poder de las Administraciones Públicas o que hayan sido elaborados por éstas.—2.3.5. Derecho a formular alegaciones, utilizar los medios de defensa admitidos por el ordenamiento jurídico, 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.—2.3.6. Derecho a obtener información y orientación acerca de los requisitos jurídicos o técnicos

* Letrada de la Asamblea de Madrid.

que las disposiciones vigentes impongan a los proyectos, actuaciones o solicitudes que se propongan realizar.—2.3.7. Derecho a actuar asistidos de asesor cuando lo consideren conveniente en defensa de sus intereses.—2.3.8. Derecho a cumplir las obligaciones de pago a través de los medios electrónicos previstos en el artículo 98.2.—III. REGISTROS ELECTRÓNICOS.—3.1. Sede electrónica, portal de Internet, página web.—3.2. Esquema Nacional de Interoperabilidad (ENI).—IV. ARCHIVO ELECTRÓNICO.—V. CONCLUSIONES.

RESUMEN

El presente trabajo incide en los principales medios electrónicos que tendrán su manifestación en el procedimiento administrativo cuando se complete la implantación de la Administración electrónica, en octubre de 2018, y finalicen todos los plazos de transitoriedad dispuestos en la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

Más que de un examen del procedimiento y sus diversos trámites se aborda un somero estudio sobre los instrumentos que tradicionalmente han venido aportando garantías en la tramitación, singularmente el registro y el archivo y las profundas transformaciones que deberán afrontar para el cumplimiento de la legalidad y la consecución de la Administración electrónica.

Se ha incidido con especial profusión en los derechos de los ciudadanos, por entender que son ellos el eje del sistema.

PALABRAS CLAVE: Administración electrónica, procedimiento administrativo, firma electrónica, registro electrónico, archivo electrónico.

ABSTRACT

The paper examines main implications of electronic means in administrative procedure when eGovernment will be completely implemented and the transitional regimen in Act 39/2015 will end.

More than a study about procedure the paper is about the means that usually have been guarantees in procedure such as record office and archive and the deep transformation they will have to approach.

The most important issue in the paper is about citizen's rights as they are the main thrust of all the system.

KEY WORDS: eGovernment, administrative procedure, electronic signature, electronic record office, electronic archive.

I. INTRODUCCIÓN

El Preámbulo de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (en adelante, LPAC), explica la implantación del procedimiento administrativo electrónico como resultado de la evolución social a la que necesariamente ha de adaptarse la normativa.

En efecto, la Administración no puede quedar al margen de la forma en que los ciudadanos y las personas jurídicas se interrelacionan y en esta actividad las tecnologías de la información y comunicación tiene ya un papel indiscutiblemente relevante.

La Ley 11/2007, de 22 de junio, de acceso electrónico de los ciudadanos a los Servicios Públicos (en adelante, LAESP) ya disponía el derecho de los ciudadanos a relacionarse electrónicamente con las Administraciones Públicas y la correlativa obligación de éstas facilitar el ejercicio de ese derecho mediante la incorporación de los medios y sistemas necesarios.

La actual LPAC configura unas Administraciones Públicas enteramente electrónicas: “Porque una Administración sin papel basada en un funcionamiento íntegramente electrónico no sólo sirve mejor a los principios de eficacia y eficiencia, al ahorrar costes a ciudadanos y empresas, sino que también refuerza las garantías de los interesados. En efecto, la constancia de documentos y actuaciones en un archivo electrónico facilita el cumplimiento de las obligaciones de transparencia, pues permite ofrecer información puntual, ágil y actualizada a los interesados”.

El Preámbulo añade que el procedimiento administrativo era ya una materia objeto de regulación dispersa (entre otras en: Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sobre libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio; la Ley 2/2011, de 4 de marzo, de Economía Sostenible; la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, o la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de garantía de la unidad de mercado), por lo que la LPAC tiene también la virtualidad de sistematizar e integrar toda la normativa al respecto en beneficio del principio constitucional de la seguridad jurídica.

Encontramos en la LPAC la novedad de la regulación de la tramitación íntegramente electrónica del procedimiento con dos características fundamentales: es una obligación que se extiende a todo el sector público y no se admiten moratorias ni posibilidades de obviar su aplicación o ejecución aludiendo a la falta de medios personales o materiales.

En relación con la primera cuestión, la inadmisión de moratorias, es preciso hacer referencia a los plazos recogidos en la LPAC¹:

¹ CAMPOS ACUÑA, C.: <http://concepcioncampos.org/octubre-2017-segunda-meta-volante-de-la-lpac-que-entra-en-vigor-y-que-debemos-esperar/>

En octubre de 2016:

Entra en vigor la LPAC con su régimen transitorio, que implica:

- Que para los procedimientos iniciados con anterioridad a la entrada en vigor de la Ley (2 de octubre de 2016) rige la normativa anterior en cuanto a su archivo. Sin perjuicio de lo cual, para los expedientes finalizados se dispone su digitalización (D.T. 1.^a).
- En cuanto a registros y archivos electrónicos durante el primer año después de la entrada en vigor de la Ley (hasta 2 de octubre de 2017) se podían mantener los registros y archivos existentes con anterioridad. Pero durante el segundo año después de la entrada en vigor (hasta 2 de octubre de 2018) es obligatorio implantar, como máximo un registro y un archivo por cada Ministerio y un registro electrónico por cada organismo (D.T. 2.^a).
- Régimen transitorio de los procedimientos (D.T. 3.^a).
- Régimen transitorio de los archivos, registros y punto de acceso general (DT 4.^a): “Mientras no entren en vigor las previsiones relativas al registro electrónico de apoderamientos, registro electrónico, punto de acceso general electrónico de la Administración y archivo único electrónico, las Administraciones Públicas mantendrán los mismos canales, medios o sistemas electrónicos vigentes relativos a dichas materias, que permitan garantizar el derecho de las personas a relacionarse electrónicamente con las Administraciones”.
- Procedimientos de responsabilidad patrimonial derivados de la declaración de inconstitucionalidad de una norma o su carácter contrario al Derecho de la Unión Europea (DT 5.^a).

En octubre de 2017:

Finaliza el plazo de un año previsto concedido en la disposición final quinta a partir de la entrada en vigor de la Ley, para adecuar a la misma las normas reguladoras estatales, autonómicas y locales de los distintos procedimientos normativos que sean incompatibles con lo previsto en la LPAC. Es evidente que no todas las Administraciones han cumplido este mandato, por lo que la aplicación de la disposición derogatoria y el principio de jerarquía normativa se impondrán.

En el ámbito de la Administración General del Estado (en adelante, AGE), se unifican registros y archivos en virtud de lo establecido en la disposición transitoria segunda.

Como establece la disposición transitoria cuarta, durante el segundo año las Administraciones Públicas seguirán manteniendo los mismos canales, medios o sistemas electrónicos vigentes: registro electrónico de apoderamientos, registro electrónico, punto de acceso general electrónico de la Administración y archivo único electrónico, que permitan garantizar el

derecho de las personas a relacionarse electrónicamente con las Administraciones.

En octubre de 2018:

Finaliza el plazo de implantación de la Administración electrónica y todas las previsiones de la LPAC serán exigibles por los ciudadanos. En el caso de que aún existan Administraciones que no hayan cumplido con las obligaciones impuestas por la Ley para garantizar el derecho de los ciudadanos a relacionarse electrónicamente con ellas y según la disposición adicional segunda deberán adherirse a las plataformas y registros de la AGE. Esta disposición adicional segunda, *ad litteram*, dispone:

“Para cumplir con lo previsto en materia de registro electrónico de apoderamientos, registro electrónico, archivo electrónico único, plataforma de intermediación de datos y punto de acceso general electrónico de la Administración, las Comunidades Autónomas y las Entidades Locales podrán adherirse voluntariamente y a través de medios electrónicos a las plataformas y registros establecidos al efecto por la Administración General del Estado. Su no adhesión, deberá justificarse en términos de eficiencia conforme al artículo 7 de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera.

En el caso que una Comunidad Autónoma o una Entidad Local justifique ante el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas que puede prestar el servicio de un modo más eficiente, de acuerdo con los criterios previstos en el párrafo anterior, y opte por mantener su propio registro o plataforma, las citadas Administraciones deberán garantizar que éste cumple con los requisitos del Esquema Nacional de Interoperabilidad, el Esquema Nacional de Seguridad, y sus normas técnicas de desarrollo, de modo que se garantice su compatibilidad informática e interconexión, así como la transmisión telemática de las solicitudes, escritos y comunicaciones que se realicen en sus correspondientes registros y plataformas”.

Se trata, en principio, de un adhesión voluntaria, pero dicha voluntariedad solo puede prevalecer sobre la adhesión si puede justificarse la mayor eficiencia de los medios e instrumentos propios y dicha justificación deventrá imposible para aquellas Administraciones, autonómicas o locales, que no se hayan dotado de los medios e instrumentos adecuados que, además, cumplan con los requisitos de los esquemas nacionales de interoperabilidad (ENI) y seguridad (ENS).

En este contexto, es preciso subrayar que no es posible la implantación de un procedimiento administrativo electrónico sin una previa estrategia organizativa y tecnológica clara, con visión global y equipos transdisciplinares, que permita implantar un modelo de Administración electrónica sostenible en una concreta organización o Administración.

II. LOS ADMINISTRADOS

El Preámbulo de la LPAC expone que esta Ley establece “(...) una regulación completa y sistemática de las relaciones «ad extra» entre las Administraciones y los administrados, tanto en lo referente al ejercicio de la potestad de autotutela y en cuya virtud se dictan actos administrativos que inciden directamente en la esfera jurídica de los interesados, como en lo relativo al ejercicio de la potestad reglamentaria y la iniciativa legislativa. Queda así reunido en cuerpo legislativo único la regulación de las relaciones «ad extra» de las Administraciones con los ciudadanos como ley administrativa de referencia que se ha de complementar con todo lo previsto en la normativa presupuestaria respecto de las actuaciones de las Administraciones Públicas (...)”.

ALMONACID LAMELAS y ALAMILLO DOMINGO² exponen que cuando se estudia el impacto de la Administración electrónica sobre el ciudadano, la primera cuestión que surge es si puede obligarse al ciudadano a utilizar medios electrónicos cuando, según su criterio, la cuestión sería si el ciudadano puede obligar a la Administración a utilizar medios electrónicos, a la que responden afirmativamente: “Recordemos que la Administración electrónica es un medio al servicio de determinados fines, los cuales se incardinan básicamente en dos postulados (o tipos de relaciones): el de los trámites electrónicos y el de la participación ciudadana. Al primero se le puede llamar Administración digital y al segundo gobierno abierto”.

Se impone, por tanto, la Administración electrónica como un deber de la Administración para garantizar un derecho de los ciudadanos. Desde el punto de vista sociológico no se oculta la problemática que constituye la brecha digital, cuya reducción es también una obligación de la Administración en cumplimiento del mandato contenido en el artículo 9.2 de la Constitución.

La LAESP ya contemplaba en su artículo 4 el principio de igualdad, en cuya virtud el uso de medios electrónicos no podía implicar discriminación alguna para los ciudadanos que no hiciesen uso de los mismos, y el principio de accesibilidad a información y servicios de forma segura y universal, lo que se traduce en contemplar todos los canales, soportes y entornos así como garantizar la accesibilidad de las personas que lo requirieran.

² ALMONACID LAMELAS, V. y ALAMILLO DOMINGO, I.: “Los ciudadanos en el procedimiento y su personalidad electrónica: medios de identificación y firma”, en CAMPOS ACUÑA, C. (coord.) *El nuevo procedimiento administrativo local tras la Ley 39/2015*. Las Rozas, Madrid. El Consultor de los Ayuntamientos. Wolters Kluwer, 2016, pp. 194 y ss.

2.1. Derechos de las personas en su relación con la Administración

El artículo 1.2 de la LAESP ya establecía que “las Administraciones públicas utilizarán las tecnologías de la información de acuerdo con lo dispuesto en la presente Ley, asegurando la disponibilidad, el acceso, la integridad, la autenticidad, la confidencialidad y la conservación de los datos, informaciones y servicios que gestionen en el ejercicio de sus competencias”.

La redacción del precepto utiliza el futuro imperfecto: “utilizarán”, lo que excluía la interpretación de que la Administración se encontraba ante una facultad de ejercicio potestativo, bien al contrario, se encontraba ante una obligación de cumplimiento imperativo. Esta tendencia de establecer para la Administración la obligación de utilizar medios electrónicos se confirma en la LPAC, cuyo artículo 13 contiene un catálogo de derechos del ciudadano que no son sino el contrapunto de dicha obligación.

2.1.1. *Derecho a comunicarse con las Administraciones Públicas a través de un Punto de Acceso General electrónico de la Administración (PAG), artículo 13.a)*

Consiste en el derecho a la realización de trámites a distancia y por medios electrónicos a través de una suerte de “ventanilla única electrónica”, que sería el PAG. En este aspecto podemos decir que la LAESP era más generosa que la actual LPAC, ya que imponía el deber de “habilitar diferentes canales o medios para la prestación de los servicios electrónicos, garantizando en todo caso el acceso a los mismos a todos los ciudadanos, con independencia de sus circunstancias personales, medios o conocimientos, en la forma que estimen adecuada”. La LPAC no es ni mucho menos tan explícita y lo cierto es que la regulación sobre el PAG es parca y que estos derechos de acceso deberán modularse y practicarse mediante el derecho de asistencia previsto en el artículo 13. b).

El artículo 39 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (LRJSP) define el portal de internet como “el punto de acceso electrónico cuya titularidad corresponda a una Administración Pública, organismo público o entidad de Derecho Público que permite el acceso a través de internet a la información publicada y, en su caso, a la sede electrónica correspondiente”.

Como ya hemos expuesto, serán requisitos de obligado cumplimiento para todas las Administraciones públicas: disponer del PAG, que el mismo cumpla con las condiciones del ENI y del ENS y que se justifique su eficiencia en términos de igualdad con las plataformas y registros de la AGE, ya que de no ser así, procederá la “voluntaria” adhesión a las mismas.

La disposición final séptima prevé el máximo tiempo de *vacatio* para la implantación del PAG: a los dos años de la entrada en vigor de la ley, octubre de

2018 y la disposición transitoria cuarta dispone el mantenimiento de los mismos sistemas o canales electrónicos vigentes que permitan garantizar el derecho de las personas a relacionarse electrónicamente con la Administración.

En el ámbito de la AGE, la Orden HAP/1949/2014, de 13 de octubre regula el PAG de la AGE y crea su sede electrónica, la titularidad de ambos corresponde al Ministerio de Hacienda y Función Pública y cada departamento u organismo suministra y actualiza sus contenidos.

2.1.2. *Derecho a ser asistidos en el uso de medios electrónicos en sus relaciones con las Administraciones Públicas, artículo 13.b)*

El elemento teleológico de este derecho lo encontramos en la obligación de la Administración de cerrar o, al menos, estrechar la brecha digital. Encuentra su regulación, en parte, en el artículo 12 de la LPAC:

- “1. Las Administraciones Públicas deberán garantizar que los interesados pueden relacionarse con la Administración a través de medios electrónicos, para lo que pondrán a su disposición los canales de acceso que sean necesarios así como los sistemas y aplicaciones que en cada caso se determinen.
2. Las Administraciones Públicas asistirán en el uso de medios electrónicos a los interesados no incluidos en los apartados 2 y 3 del artículo 14 que así lo soliciten, especialmente en lo referente a la identificación y firma electrónica, presentación de solicitudes a través del registro electrónico general y obtención de copias auténticas.
Asimismo, si alguno de estos interesados no dispone de los medios electrónicos necesarios, su identificación o firma electrónica en el procedimiento administrativo podrá ser válidamente realizada por un funcionario público mediante el uso del sistema de firma electrónica del que esté dotado para ello. En este caso, será necesario que el interesado que carezca de los medios electrónicos necesarios se identifique ante el funcionario y preste su consentimiento expreso para esta actuación, de lo que deberá quedar constancia para los casos de discrepancia o litigio.
3. La Administración General del Estado, las Comunidades Autónomas y las Entidades Locales mantendrán actualizado un registro, u otro sistema equivalente, donde constarán los funcionarios habilitados para la identificación o firma regulada en este artículo. Estos registros o sistemas deberán ser plenamente interoperables y estar interconectados con los de las restantes Administraciones Públicas, a los efectos de comprobar la validez de las citadas habilitaciones.
En este registro o sistema equivalente, al menos, constarán los funcionarios que presten servicios en las oficinas de asistencia en materia de registros”.

Encontramos en este precepto, como expone PASCUA MATEO³, que “el legislador abandona la concepción de la relación del ciudadano con la Administración por medios electrónicos como un derecho de este, para configurarla como una técnica general de organización. (...) Sin embargo, las consecuencias de la decisión no son menores, puesto que a lo largo del procedimiento la utilización de medios electrónicos se convierte en la vía preferente y en muchas ocasiones obligatoria de comunicación con la Administración. Y ello puede generar algunas disfunciones con aquellos administrados con menor acceso o capacidad de uso de los medios electrónicos, a los que se convierte, cuanto menos, en elementos marginales del sistema o directamente se les expulsa, ampliando las consecuencias de la llamada brecha digital”.

Como explica COTINO HUESO⁴, la Administración no solo tiene obligación de habilitar el PAG, sino también de asegurar el acceso al mismo de todos los ciudadanos. Así, la imposibilidad manifestada por algún individuo de dificultad de acceso implicaría una vulneración de su derecho, que puede ser subsanada con el derecho de asistencia. Encontramos así que, además de reducir la brecha digital, el derecho de asistencia tiene utilidad frente a errores, desconexiones y, en definitiva disfunciones técnicas de los medios electrónicos de la Administración. Por ello, el citado autor censura que el apartado 2 del citado artículo 12 excluya a quienes están obligados a la relación electrónica de este derecho, pues entiende que cuando la relación electrónica es impuesta cobra mayor intensidad la garantía del derecho de acceso, produciéndose, de no ser así, una discriminación.

2.1.3. *Derecho a utilizar las lenguas oficiales en el territorio de su Comunidad Autónoma, de acuerdo con lo previsto en esta Ley y en el resto del ordenamiento jurídico, artículo 13.c)*

La Orden HAP/1949/2014, de 13 de octubre, por la que se crea el PAG y se establece su sede electrónica, dispone en su artículo 9.3 que “A medida que los recursos y los desarrollos técnicos lo permitan, la sede electrónica del PAG posibilitará el acceso a sus contenidos en lenguas cooficiales”.

³ PASCUA MATEO, F.: “La administración electrónica en las nuevas leyes de régimen jurídico y de procedimiento”, en *Revista Asamblea*, núm. 34, Madrid, Asamblea de Madrid, 2016, p. 201.

⁴ COTINO HUESO, L.: “Derechos de las personas y derechos de los interesados en sus relaciones con las Administraciones públicas: una visión en paralelo”, en CAMPOS ACUÑA, C. (coord.) *El nuevo procedimiento administrativo local tras la Ley 39/2015*. Las Rozas, Madrid. El Consultor de los Ayuntamientos. Wolters Kluwer, 2016, p. 501.

2.1.4. *Derecho al acceso a la información pública, archivos y registros, de acuerdo con lo previsto en la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno y el resto del ordenamiento jurídico, artículo 13.d)*

El propio apartado d) del artículo 13 LPAC contiene una remisión expresa a la normativa específica en la materia, la cual, sin embargo, no contiene previsiones acerca del ejercicio del derecho de acceso por medios electrónicos. Ello no impide a que resulte plenamente aplicable el apartado a) del artículo 13 para los procedimientos previstos en dicha normativa específica. El artículo 22.1 de la Ley 19/2013 dispone que si la resolución es favorable a la entrega de la documentación o información el acceso a la misma se efectuará “preferentemente por vía electrónica”.

2.1.5. *Derecho a la obtención y utilización de los medios de identificación y firma electrónica contemplados en esta Ley, artículo 13.g)*

La identificación electrónica y su correlato de autenticación de la misma ha sido objeto de una amplia regulación en nuestro Derecho, así podemos mencionar el Reglamento (UE) 910/2014 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de julio de 2014, sobre identificación electrónica y servicios de confianza para transacciones en el mercado interior y por el que se deroga la Directiva 199/93/CE; la Ley 59/2003, de 19 de diciembre, de firma electrónica (LFE), la Ley Orgánica 4/2015, de 30 de marzo, de protección de la seguridad ciudadana; el Real Decreto 1553/2005, de 23 de diciembre, por el que se regula la expedición de documento nacional de identidad y sus certificados de firma electrónica y la Orden INT/738/2006, de 13 de marzo, por la que se aprueba la declaración de prácticas y políticas de certificación del Ministerio del Interior.

Como es obvio, en España la principal estrategia de identificación electrónica se ha llevado a cabo a través del DNI electrónico (DNIE) y se ha complementado con otros medios a los que aludiremos más adelante.

El artículo 15.1 de la LFE define el DNIE como “el documento nacional de identidad que acredita electrónicamente la identidad personal de su titular y permite la firma electrónica de documentos”.

El DNIE tiene, por tanto, dos vertientes o funciones diferenciadas: la de identificación y la de firma electrónica.

El artículo 16 de la misma LFE, por su parte, impone a los órganos competentes para la expedición del DNIE el cumplimiento de las mismas obligaciones que a los prestadores de servicios de certificación, lo que solo se justifica en virtud de la doble función de identificación y firma electrónica.

El Preámbulo de la LPAC expone, precisamente, que una de las novedades más destacables de la Ley es “la separación entre identificación y firma

electrónica y la simplificación de los medios para acreditar una u otra, de modo que, con carácter general solo será necesaria la primera, y se exigirá la segunda cuando deba acreditarse la voluntad y consentimiento del interesado” añade que “tanto los sistemas de identificación como los de firma previstos en esta Ley son plenamente coherentes con lo dispuesto en el Reglamento (UE) 910/2014 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de julio de 2014 el cual establece la obligación de los estados miembros de admitir los sistemas de identificación electrónica notificados a la Comisión Europea por el resto de estados miembros, así como los sistemas de firma electrónica y sello electrónico basados en certificados electrónicos cualificados emitidos por prestadores de servicios que figuren en las listas de confianza de otros estados miembros de la Unión Europea.

El artículo 9 de la LPAC dispone que:

- “1. Las Administraciones Públicas están obligadas a verificar la identidad de los interesados en el procedimiento administrativo, mediante la comprobación de su nombre y apellidos o denominación o razón social, según corresponda, que consten en el Documento Nacional de Identidad o documento identificativo equivalente.
2. Los interesados podrán identificarse electrónicamente ante las Administraciones Públicas a través de cualquier sistema que cuente con un registro previo como usuario que permita garantizar su identidad. En particular, serán admitidos, los sistemas siguientes:
 - a) Sistemas basados en certificados electrónicos reconocidos o cualificados de firma electrónica expedidos por prestadores incluidos en la «Lista de confianza de prestadores de servicios de certificación». A estos efectos, se entienden comprendidos entre los citados certificados electrónicos reconocidos o cualificados los de persona jurídica y de entidad sin personalidad jurídica.
 - b) Sistemas basados en certificados electrónicos reconocidos o cualificados de sello electrónico expedidos por prestadores incluidos en la «Lista de confianza de prestadores de servicios de certificación».
 - c) Sistemas de clave concertada y cualquier otro sistema que las Administraciones Públicas consideren válido, en los términos y condiciones que se establezcan.

Cada Administración Pública podrá determinar si sólo admite alguno de estos sistemas para realizar determinados trámites o procedimientos, si bien la admisión de alguno de los sistemas de identificación previstos en la letra c) conllevará la admisión de todos los previstos en las letras a) y b) anteriores para ese trámite o procedimiento.

3. En todo caso, la aceptación de alguno de estos sistemas por la Administración General del Estado servirá para acreditar frente a todas las Administraciones Públicas, salvo prueba en contrario, la identificación electrónica de los interesados en el procedimiento administrativo”.

Es obvio que, además del DNle se admiten los sistemas mencionados en el apartado 2 del artículo 9 y que cada Administración puede no admitir aquellos que estime conveniente, con una importante limitación: el apartado 3 parece disponer una competencia exclusiva del Estado para admitir con carácter general e imponer a las restantes Administraciones los sistemas que la AGE haya admitido.

La obligatoriedad de admitir las certificaciones de una lista de confianza implica implícitamente la admisión de la autenticación de la identidad, aunque el proveedor de la certificación sea una entidad privada. En este contexto es preciso subrayar que solo los certificados reconocidos ofrecen garantías reales, por ello la LAESP exigía a los certificados el cumplimiento conjunto de dos requisitos: el cumplimiento de la LFE por los sistemas a utilizar y el cumplimiento de la propia LAESP. La derogación de esta última por la LPAC requerirá un desarrollo o una evolución en el marco del Real Decreto 3/2010, de 8 de enero, por el que se regula el ENS en el ámbito de la AGE.

Otro sistema de identificación admitido es el de Cl@ve PIN, inicialmente regulado por Resolución de 17 de noviembre de 2011, de la Presidencia de la Agencia Estatal de la Administración Tributaria (AEAT), por la que se aprueban sistemas de identificación y autenticación distintos de la firma electrónica para relacionarse con la AEAT. Su admisión se justifica por la complejidad de los sistemas de firma electrónica basados en certificados, posteriormente fue objeto de regulación mediante Acuerdo del Consejo de Ministros publicado como Orden PRE/1838/2014, de 8 de octubre por el que se definía el sistema Cl@ve como “una plataforma común del sector público mediante uso de claves concertadas”.

El sistema Cl@ve se relaciona por ALMONACID LAMELAS Y ALAMILLO DOMINGO⁵ con la potestad de la AGE de admisión de sistemas de identificación de uso obligatorio por el resto de Administraciones al considerar que la viabilidad de dicha imposición exige al existencia de una plataforma técnica que permita a cualquier Administración la utilización efectiva de dicho sistema, el cual podría ser el sistema Cl@ve. No cabe descartar otra interpretación posible: con que las plataformas de la AGE

⁵ ALMONACID LAMELAS, V. y ALAMILLO DOMINGO, I.: “Los ciudadanos en el procedimiento y su personalidad electrónica: medios de identificación y firma”, en CAMPOS ACUÑA, C. (coord.) *El nuevo procedimiento administrativo local tras la Ley 39/2015*. Las Rozas, Madrid. El Consultor de los Ayuntamientos. Wolters Kluwer, 2016, p. 230 y ss.

admitan la compatibilidad con el sistema de identificación elegido, aunque el mismo fuera incompatible con otras plataformas de otras Administraciones, la imposición del sistema determinaría la adhesión “voluntaria” a las plataformas estatales, toda vez que dicha incompatibilidad evidenciaría la ineficacia de la plataforma de la otra u otras Administraciones.

En lo relativo a la firma electrónica el artículo 10 de la LPAC establece:

- “1. Los interesados podrán firmar a través de cualquier medio que permita acreditar la autenticidad de la expresión de su voluntad y consentimiento, así como la integridad e inalterabilidad del documento.
2. En el caso de que los interesados optaran por relacionarse con las Administraciones Públicas a través de medios electrónicos, se considerarán válidos a efectos de firma:
 - a) Sistemas de firma electrónica reconocida o cualificada y avanzada basados en certificados electrónicos reconocidos o cualificados de firma electrónica expedidos por prestadores incluidos en la «Lista de confianza de prestadores de servicios de certificación». A estos efectos, se entienden comprendidos entre los citados certificados electrónicos reconocidos o cualificados los de persona jurídica y de entidad sin personalidad jurídica.
 - b) Sistemas de sello electrónico reconocido o cualificado y de sello electrónico avanzado basados en certificados electrónicos reconocidos o cualificados de sello electrónico incluidos en la «Lista de confianza de prestadores de servicios de certificación».
 - c) Cualquier otro sistema que las Administraciones Públicas consideren válido, en los términos y condiciones que se establezcan.

Cada Administración Pública, Organismo o Entidad podrá determinar si sólo admite algunos de estos sistemas para realizar determinados trámites o procedimientos de su ámbito de competencia.

3. Cuando así lo disponga expresamente la normativa reguladora aplicable, las Administraciones Públicas podrán admitir los sistemas de identificación contemplados en esta Ley como sistema de firma cuando permitan acreditar la autenticidad de la expresión de la voluntad y consentimiento de los interesados.
4. Cuando los interesados utilicen un sistema de firma de los previstos en este artículo, su identidad se entenderá ya acreditada mediante el propio acto de la firma”.

En todo caso, el artículo 11 prima la acreditación de la identidad restringiendo la exigencia de la firma electrónica a formular solicitudes, presentar

declaraciones responsables o comunicaciones, interponer recursos y desistir de acciones o renunciar a derechos.

2.1.6. *Derecho a la protección de datos de carácter personal, y en particular a la seguridad y confidencialidad de los datos que figuren en los ficheros, sistemas y aplicaciones de las Administraciones Públicas, artículo 13.h)*

Nos encontramos ante una materia de enorme extensión en cuanto se trata del desarrollo de un derecho fundamental reconocido en el artículo 18.4 de la Constitución. Por ello es preciso ceñirnos, en este momento, a la relevancia y repercusión de este derecho en lo estrictamente circunscrito al procedimiento administrativo.

En este sentido, encontramos varias referencias a la protección de datos:

El artículo 16.1 de la LPAC dispone que “El Registro Electrónico General de cada Administración funcionará como un portal que facilitará el acceso a los registros electrónicos de cada Organismo. Tanto el Registro Electrónico General de cada Administración como los registros electrónicos de cada Organismo cumplirán con las garantías y medidas de seguridad previstas en la legislación en materia de protección de datos de carácter personal”.

En cuanto al archivo de documentos el artículo 17.3 establece que “Los medios o soportes en que se almacenen documentos, deberán contar con medidas de seguridad, de acuerdo con lo previsto en el Esquema Nacional de Seguridad, que garanticen la integridad, autenticidad, confidencialidad, calidad, protección y conservación de los documentos almacenados. En particular, asegurarán la identificación de los usuarios y el control de accesos, así como el cumplimiento de las garantías previstas en la legislación de protección de datos”.

También el artículo 27.3 mantiene las siguientes cautelas en materia de copia de documentos:

“Para garantizar la identidad y contenido de las copias electrónicas o en papel, y por tanto su carácter de copias auténticas, las Administraciones Públicas deberán ajustarse a lo previsto en el Esquema Nacional de Interoperabilidad, el Esquema Nacional de Seguridad y sus normas técnicas de desarrollo, así como a las siguientes reglas:

- a) Las copias electrónicas de un documento electrónico original o de una copia electrónica auténtica, con o sin cambio de formato, deberán incluir los metadatos que acrediten su condición de copia y que se visualicen al consultar el documento.
- b) Las copias electrónicas de documentos en soporte papel o en otro soporte no electrónico susceptible de digitalización, requerirán que el documento haya sido digitalizado y deberán incluir los metadatos

- que acrediten su condición de copia y que se visualicen al consultar el documento.
- c) Se entiende por digitalización, el proceso tecnológico que permite convertir un documento en soporte papel o en otro soporte no electrónico en un fichero electrónico que contiene la imagen codificada, fiel e íntegra del documento.
 - d) Las copias en soporte papel de documentos electrónicos requerirán que en las mismas figure la condición de copia y contendrán un código generado electrónicamente u otro sistema de verificación, que permitirá contrastar la autenticidad de la copia mediante el acceso a los archivos electrónicos del órgano u Organismo público emisor.
 - e) Las copias en soporte papel de documentos originales emitidos en dicho soporte se proporcionarán mediante una copia auténtica en papel del documento electrónico que se encuentre en poder de la Administración o bien mediante una puesta de manifiesto electrónica conteniendo copia auténtica del documento original”.

La cuestión que entiendo más relevante es el cambio normativo producido en lo relativo a la documentación o datos de los ciudadanos que obren en poder de la Administración: si antes era preciso recabar el consentimiento del interesado para su obtención o consulta, ahora el consentimiento se presume, debiendo informar al ciudadano de dicha presunción. Así lo establece el artículo 28.3 LPAC: “Asimismo, las Administraciones Públicas no requerirán a los interesados datos o documentos no exigidos por la normativa reguladora aplicable o que hayan sido aportados anteriormente por el interesado a cualquier Administración. A estos efectos, el interesado deberá indicar en qué momento y ante que órgano administrativo presentó los citados documentos, debiendo las Administraciones Públicas recabarlos electrónicamente a través de sus redes corporativas o de una consulta a las plataformas de intermediación de datos u otros sistemas electrónicos habilitados al efecto. Se presumirá que esta consulta es autorizada por los interesados, salvo que conste en el procedimiento su oposición expresa o la ley especial aplicable requiera consentimiento expreso, debiendo, en ambos casos, ser informados previamente de sus derechos en materia de protección de datos de carácter personal. Excepcionalmente, si las Administraciones Públicas no pudieran recabar los citados documentos, podrán solicitar nuevamente al interesado su aportación”.

2.2. Los casos de obligatoriedad de uso de medios electrónicos para relacionarse con la Administración

La LPAC establece la obligación de uso de medios electrónicos en las relaciones con la Administración para algunos supuestos, así el artículo 14 de

la LPAC en su apartado 1 dispone que “Las personas físicas podrán elegir en todo momento si se comunican con las Administraciones Públicas para el ejercicio de sus derechos y obligaciones a través de medios electrónicos o no, salvo que estén obligadas a relacionarse a través de medios electrónicos con las Administraciones Públicas”. Se convierte así la posibilidad de relacionarse electrónicamente en un derecho-deber, como expone PASCUA MATEO⁶, quien entiende que la obligación podrá venir establecida por vía reglamentaria para “ciertos colectivos de personas físicas que por razón de su capacidad económica, técnica, dedicación profesional u otros motivos quede acreditado que tienen acceso y disponibilidad de los medios electrónicos necesarios” (art. 14.3 LPAC), como también establecía el artículo 27.6 de la LAESP, criterio que también se contempla en el artículo 16, sobre la obligación de presentar documentos y en el 41.1, acerca de las notificaciones electrónicas.

Por su parte, el apartado 2 del artículo 14 LPAC dispone la obligación de relacionarse obligatoriamente con la Administración a:

- Las personas jurídicas.
- Las entidades sin personalidad jurídica.
- Quienes ejerzan una actividad profesional para la que se requiera colegiación obligatoria, para los trámites y actuaciones que realicen con las Administraciones Públicas en ejercicio de dicha actividad profesional. En todo caso, dentro de este colectivo se entenderán incluidos los notarios y registradores de la propiedad y mercantiles.
- Quienes representen a un interesado que esté obligado a relacionarse electrónicamente con la Administración.
- Los empleados de las Administraciones Públicas para los trámites y actuaciones que realicen con ellas por razón de su condición de empleado público, en la forma en que se determine reglamentariamente por cada Administración.

2.3. Los interesados

El artículo 53 LPAC también regula los derechos de los ciudadanos que reúnan además la condición de interesados y algunos de estos derechos se ven afectados por el uso de medios electrónicos, por razón de la materia del presente trabajo nos referiremos solo a estos.

⁶ PASCUA MATEO, F.: “La administración electrónica en las nuevas leyes de régimen jurídico y de procedimiento”, en *Revista Asamblea*, núm. 34, Madrid, Asamblea de Madrid, 2016 p. 202.

2.3.1. *Los derechos del apartado a) del artículo 53*

El artículo 53 en su primer apartado reconoce una pluralidad de derechos en su muy extensa redacción:

“a) A conocer, en cualquier momento, el estado de la tramitación de los procedimientos en los que tengan la condición de interesados; el sentido del silencio administrativo que corresponda, en caso de que la Administración no dicte ni notifique resolución expresa en plazo; el órgano competente para su instrucción, en su caso, y resolución; y los actos de trámite dictados. Asimismo, también tendrán derecho a acceder y a obtener copia de los documentos contenidos en los citados procedimientos.

Quienes se relacionen con las Administraciones Públicas a través de medios electrónicos, tendrán derecho a consultar la información a la que se refiere el párrafo anterior, en el Punto de Acceso General electrónico de la Administración que funcionará como un portal de acceso. Se entenderá cumplida la obligación de la Administración de facilitar copias de los documentos contenidos en los procedimientos mediante la puesta a disposición de las mismas en el Punto de Acceso General electrónico de la Administración competente o en las sedes electrónicas que correspondan”.

Podemos afirmar que el primer párrafo contiene un catálogo de derechos y el segundo la forma práctica en la que dichos derechos pueden ejercitarse. En este sentido, interesa destacar la relevancia del PAG para el ejercicio de algunos de estos derechos y que la Administración da por cumplida su obligación correlativa de satisfacerlos mediante esta herramienta. También es preciso señalar que el acceso a los documentos y la obtención de copias deberá ser posible en formatos inteligibles. Respecto de la obtención de copias electrónicas, las mismas deben garantizar la confidencialidad de los datos que no se refieran al interesado y emitirse con certificados que permitan asegurar la autenticidad.

2.3.2. *Derecho identificar a las autoridades y al personal al servicio de las Administraciones Públicas bajo cuya responsabilidad se tramiten los procedimientos*

El artículo 6.1. de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno ya disponía que “Los sujetos comprendidos en el ámbito de aplicación de este título publicarán información relativa a las funciones que desarrollan, la normativa que les sea de aplicación así como a su estructura organizativa. A estos efectos, incluirán un organigrama actualizado que identifique a los responsables de los diferentes órganos y su perfil y trayectoria profesional”. Por ello cabe suponer que este derecho será accesible a través de los portales electrónicos correspondientes.

Sin embargo, no cabe perder de vista que la LPAC reconoce el derecho del ciudadano a conocer al concreto responsable de la tramitación de “su” procedimiento, por lo que entiendo que procede comunicar la identidad del mismo, lo que como muy acertadamente expone COTINO HUESO⁷, “no necesariamente ha de pasar por el nombre y apellidos del servidor público, sino que la facilitación de la misma puede realizarse a través de un código de identificación que sirva igualmente para las necesidades y protección de derechos del interesado en el contexto de la relación jurídica de que se trate”.

2.3.3. *Derecho a no presentar documentos originales*

Destaca especialmente este derecho por el importante cambio producido en relación la regulación contenida en la derogada Ley 30/1992, de 26 de noviembre, del Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (LRJ-PAC) cuyo artículo 35.c) establecía el derecho a obtener copia sellada de los documentos presentados y a la “posible” devolución de los originales.

Este derecho a no presentar documentos originales es el trasunto del derecho establecido en el artículo 13.a) LPAC a comunicarse con las Administraciones Públicas a través de un Punto de Acceso General electrónico de la Administración, circunstancia que por sí sola excluye la presencia del ciudadano ni tan siquiera para presentar documentación.

No obstante, encontramos que este derecho de no presentar documentación original puede ser exceptuado cuando haya normativa que disponga lo contrario. Por el momento, la propia LPAC en su artículo 28.5 ya contiene algunas de estas excepciones en las que sí se podrá recabar el documento original: cuando la relevancia del documento en el procedimiento lo exija o existan dudas derivadas de la calidad de la copia. Solo cabe esperar que la implantación de la Administración electrónica dentro de los plazos previstos no implique que la excepción se convierta en la regla general como, desafortunadamente, ocurre con más frecuencia de la deseable.

En los casos en que se exija al ciudadano la aportación de documentos originales y solo disponga de ellos en papel se le carga, además, con una obligación adicional, como es la de obtener una copia auténtica con carácter previo a su presentación, siendo esta la que deberá presentar (art. 28.4 LPAC). Ello es coherente con el establecimiento de registros electrónicos en los que solo se admite la presentación de documentos digitalizados (arts. 16.5 y 27

⁷ COTINO HUESO, L.: “Derechos de las personas y derechos de los interesados en sus relaciones con las Administraciones públicas: una visión en paralelo”, en CAMPOS ACUÑA, C. (coord.) *El nuevo procedimiento administrativo local tras la Ley 39/2015*. Las Rozas, Madrid. El Consultor de los Ayuntamientos. Wolters Kluwer, 2016, p. 517.

LPAC) lo que no es coherente es que esta carga se presente en el tenor literal de la Ley como un derecho.

2.3.4. *Derecho a no presentar datos y documentos no exigidos por las normas aplicables al procedimiento de que se trate, que ya se encuentren en poder de las Administraciones Públicas o que hayan sido elaborados por éstas*

El derecho a no aportar documentos que obren en poder de la Administración actuante ya se contemplaba en el artículo 35.f) LRJ-PAC. En esta nueva versión el derecho se extiende a cualquier Administración, sea o no la actuante y cuente o no con los documentos en formato electrónico.

Es, a mi juicio, el derecho más paradigmático de lo que puede significar la Administración electrónica para el ciudadano: una auténtica liberación de cargas porque la propia Administración recaba del resto de Administraciones o aporta por sí misma todos los datos o documentos precisos para cumplir con los requisitos que establezca el procedimiento específico que resulte de aplicación en cada caso. De acuerdo con lo previsto en el artículo 28.3 LCAP estos documentos deberán “las Administraciones Públicas recabarlos electrónicamente a través de sus redes corporativas o de una consulta a las plataformas de intermediación de datos u otros sistemas electrónicos habilitados al efecto”. Resulta obvio en este sentido señalar que para la consecución real de este objetivo es preciso cumplir con el ENI por parte de todas las plataformas involucradas.

Como ya ha quedado expuesto *supra*, la normativa anterior exigía recabar el consentimiento previo del interesado para la obtención o consulta de sus datos obrantes en poder de otra Administración, ahora el consentimiento se presume, debiendo informar al ciudadano de dicha presunción y admitiendo la posibilidad de que el interesado manifieste de forma expresa su oposición o supuestos en que la legislación especial exija de forma expresa el consentimiento.

2.3.5. *Derecho a formular alegaciones, utilizar los medios de defensa admitidos por el ordenamiento jurídico, 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*

Nos encontramos ante un derecho de carácter puramente sustantivo del que, en lo relativo al empleo de medios electrónicos, solo cabe reiterar lo mencionado en relación con la posibilidad de presentar documentación a través de instrumentos electrónicos y, singularmente, del PAG.

2.3.6. *Derecho a obtener información y orientación acerca de los requisitos jurídicos o técnicos que las disposiciones vigentes impongan a los proyectos, actuaciones o solicitudes que se propongan realizar*

Al tratarse de un derecho, la obligación correlativa de la Administración va más allá de la mera publicidad activa, razón por la que por más que la Administración en sus portales difunda toda esta información, si algún interesado la solicita, el órgano competente ha de proporcionársela.

2.3.7. *Derecho a actuar asistidos de asesor cuando lo consideren conveniente en defensa de sus intereses*

Es un derecho de asistencia en defensa de los intereses del administrado, por lo que este es quien decide acerca de su asesor, sin que la Ley exija titulación o ejercicio profesional alguno. Es preciso distinguir la figura de este asesor de la del representante que actúa en nombre del interesado y también del derecho a ser asistido en las comunicaciones electrónicas, asesoramiento de otra naturaleza y que debe ser prestado por la Administración.

2.3.8. *Derecho a cumplir las obligaciones de pago a través de los medios electrónicos previstos en el artículo 98.2*

El artículo 98.2 al que se remite el 53 para establecer la forma de ejercitar este derecho dispone el pago “preferentemente” por los siguientes medios:

- a) Tarjeta de crédito y débito.
- b) Transferencia bancaria.
- c) Domiciliación bancaria.
- d) Cualesquiera otros que se autoricen por el órgano competente en materia de Hacienda Pública.

También admite, sin embargo, otros medios de pago cuando se “justifique la imposibilidad de hacerlo” por los anteriores.

De nuevo nos encontramos ante un derecho-deber, ya que solo podrá eludirse el pago por medios electrónicos cuando este sea imposible y dicha imposibilidad se acredite suficientemente, sin que, por otro lado, se concrete qué otros medios de pago sería aceptables ni cómo proceder con ellos.

En el cajón de sastre del apartado d) del artículo 98.2 LPAC cabría incluir los medios de pago a través de Internet sin necesidad de intervención de la entidad bancaria.

En este sentido, la AGE dispone de las pasarelas de pago “ePago” y “ePago-Gestión”, que están a disposición del resto de Administraciones públicas

bajo pago de una cantidad poco importante. También cabe mencionar el Servicio de Pago Telemático (SPT). En el ámbito autonómico el País Vasco dispone de Pasarela de Pagos Móvil y Aragón también ha implementado sistemas de pagos electrónicos.

III. REGISTROS ELECTRÓNICOS

La nueva LPAC contiene la regulación de los registros administrativos en su artículo 16.

De acuerdo con este precepto “Cada Administración dispondrá de un Registro Electrónico General, en el que se hará el correspondiente asiento de todo documento que sea presentado o que se reciba en cualquier órgano administrativo, Organismo público o Entidad vinculado o dependiente a éstos. También se podrán anotar en el mismo, la salida de los documentos oficiales dirigidos a otros órganos o particulares”.

Se establece, por tanto, la obligatoria implantación del Registro Electrónico General para todas las Administraciones, uno para cada una de ellas y, a tenor de la literalidad del precepto, parece desprenderse que es vinculante la realización de asientos electrónicos de los documentos recibidos en tanto que es potestativo el asiento de los documentos emitidos.

También aparece como potestativa la posibilidad de que los organismos públicos vinculados o dependientes de cada Administración dispongan de su propio registro electrónico. En caso de ser así, este deberá ser plenamente interoperable e interconectado con el Registro Electrónico General de la Administración de la que depende. Para favorecer esto la Ley establece el funcionamiento de cada Registro Electrónico General de cada Administración funcionará como un portal que facilitará el acceso a los registros electrónicos de cada organismo. En la LCAP nada se dice en caso de que los organismos dependientes opten por no disponer de registro electrónico propio, por lo que puede inferirse que funcionará a esos efectos como registro del organismo el de la Administración correspondiente de la que depende en su forma de portal.

La LRJSP en su artículo 39 define el portal de Internet como “el punto de acceso electrónico cuya titularidad corresponda a una Administración Pública, organismo público o entidad de Derecho Público que permite el acceso a través de internet a la información publicada y, en su caso, a la sede electrónica correspondiente”.

Tanto el Registro Electrónico General de cada Administración como los registros electrónicos de cada organismo cumplirán con las garantías y medidas de seguridad previstas en la legislación en materia de protección de datos de carácter personal.

Las disposiciones de creación de los 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.

En la sede electrónica de acceso a cada registro figurará la relación actualizada de trámites que pueden iniciarse en el mismo. Hemos de entender que, puesto que no se establece un plazo concreto para llevar a cabo esta actualización, la misma deberá tener lugar cada vez que se produzca una modificación en los trámites o en los procedimientos sin dilación y con la mayor celeridad posible.

La definición de sede electrónica se contiene en el artículo 38.1 de la LRJSP como la “dirección electrónica, disponible para los ciudadanos a través de redes de telecomunicaciones, cuya titularidad corresponde a una Administración Pública, o bien a una o varios organismos públicos o entidades de Derecho Público en el ejercicio de sus competencias”.

El registro electrónico garantizará que en cada asiento conste un número, epígrafe expresivo de su naturaleza, 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 documento que se registra. Para ello, se emitirá automáticamente un recibo consistente en una copia autenticada del documento de que se trate, incluyendo la fecha y hora de presentación y el número de entrada de registro, así como un recibo acreditativo de otros documentos que, en su caso, lo acompañen, que garantice la integridad y el no repudio de los mismos. Esta actuación automatizada también es definida en el artículo 41 de la LRJSP como “cualquier acto o actuación realizada íntegramente a través de medios electrónicos por una Administración Pública en el marco de un procedimiento administrativo y en la que no haya intervenido de forma directa un empleado público”. Este precepto añade que con carácter previo deben haberse establecido 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. Así como el órgano que debe ser considerado responsable a efectos de impugnación.

Los registros electrónicos de todas y cada una de las Administraciones, deberán ser plenamente interoperables, de modo que se garantice su compatibilidad informática e interconexión, así como la transmisión telemática de los asientos registrales y de los documentos que se presenten en cualquiera de los registros.

La interoperabilidad y la interconexión son requisitos que se extienden a los registros electrónicos de todas las Administraciones, además de entre los registros de un organismo y el Registro Electrónico General de la Administración de la que depende, como quedó expuesto anteriormente.

Procede que nos detengamos a examinar el alcance de las expresiones “interoperable” e “interconectado”. La interoperabilidad es un atributo

predicable de los sistemas que pueden compartir y, por lo tanto, intercambiar datos, informes o documentos. La interconexión implica el enlace entre dos sistemas que permita el flujo de información entre ellos.

La concurrencia de estos requisitos, unida a la posibilidad prevista en el apartado 4.a) del artículo 16 de presentar documentos en el registro electrónico de la Administración u organismo al que se dirijan, así como en los restantes registros electrónicos de cualquiera de los sujetos del ámbito de aplicación de la Ley, determina la existencia de una suerte de ventanilla única electrónica que determinaría de forma sobrevenida que los convenios de colaboración entre Administraciones suscritos para dicha finalidad y que vienen funcionando hasta ahora resulten innecesarios o, incluso, derogados.

La LPAC prevé que los documentos presentados de manera presencial ante las Administraciones Públicas, deberán ser digitalizados, de acuerdo con lo previsto en el artículo 27 y demás normativa aplicable, por la oficina de asistencia en materia de registros en la que hayan sido presentados para su incorporación al expediente administrativo electrónico, devolviéndose los originales al interesado, sin perjuicio de aquellos supuestos en que la norma determine la custodia por la Administración de los documentos presentados o resulte obligatoria la presentación de objetos o de documentos en un soporte específico no susceptibles de digitalización.

3.1. Sede electrónica, portal de Internet, página web

Como hemos expuesto la sede electrónica se define en el artículo 38 LRJSP que la regula como sigue:

- “1. La sede electrónica es aquella dirección electrónica, disponible para los ciudadanos a través de redes de telecomunicaciones, cuya titularidad corresponde a una Administración Pública, o bien a una o varios organismos públicos o entidades de Derecho Público 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 transparencia, publicidad, responsabilidad, calidad, seguridad, disponibilidad, accesibilidad, neutralidad e interoperabilidad. En todo caso deberá garantizarse la identificación del órgano 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 uso de acuerdo con las normas establecidas al respecto, estándares abiertos y, en su caso, aquellos otros que sean de uso generalizado por los ciudadanos.
6. Las sedes electrónicas utilizarán, para identificarse y garantizar una comunicación segura con las mismas, certificados reconocidos o cualificados de autenticación de sitio web o medio equivalente”.

Siguiendo a CAMPOS ACUÑA y RIVAS LÓPEZ⁸, cabe entender que “la sede electrónica es el mecanismo por el cual un ciudadano puede acceder a los servicios y procedimientos de la Administración pública durante las 24 horas del día, los 365 días del año, sin tener que acudir físicamente a ella. Por tanto, hay que cumplir con la seguridad telemática más estricta posible para que nadie pueda usurpar la identidad de un ciudadano y hacerse pasar por él”. Para ello estos autores proponen un método de varios sistemas posibles de credenciales mediante la aportación de datos por el ciudadano y claves por parte de la Administración (del sistema) de forma acumulativa.

En cuanto al portal de Internet, su regulación se contiene también en la LRJSP, en este caso en el artículo 39: “Se entiende por portal de internet el punto de acceso electrónico cuya titularidad corresponda a una Administración Pública, organismo público o entidad de Derecho Público que permite el acceso a través de internet a la información publicada y, en su caso, a la sede electrónica correspondiente”.

En definitiva, el portal de Internet o página web es un medio de información de contenidos de publicidad activa con criterios amigables, de muy fácil accesibilidad para un usuario medio, pero no es un sitio en el que se pueda presentar documentación ni realizar trámites, sin perjuicio de que el portal de Internet pueda dar acceso a la sede electrónica, como prevé el precepto citado.

3.2. Esquema Nacional de Interoperabilidad (ENI)

La LPAC exige que todos los registros electrónicos de todas las Administraciones públicas sean interoperables, lo que implica compatibilidad informática e interconexión. Ello, a su vez, favorecerá la transmisión telemática de los asientos registrales de los documentos que se presenten.

⁸ CAMPOS ACUÑA, C. y RIVAS LÓPEZ, J. L.: “Funcionamiento electrónico del sector público y relaciones interadministrativas electrónicas. Principios generales”, en CAMPOS ACUÑA, C. (coord.) *El nuevo procedimiento administrativo local tras la Ley 39/2015*. Las Rozas, Madrid. El Consultor de los Ayuntamientos. Wolters Kluwer, 2016, p. 713.

Como acertadamente expresa GALLEGO ALCALÁ⁹ este nivel de interoperabilidad exigido demandará una coordinación por la AGE que garantice la igualdad en la aplicación de la norma, extremo que se cumple con lo dispuesto en el artículo 158 LRJSP:

- “1. Las Administraciones Públicas mantendrán directorios actualizados de aplicaciones para su libre reutilización, de conformidad con lo dispuesto en el Esquema Nacional de Interoperabilidad. Estos directorios deberán ser plenamente interoperables con el directorio general de la Administración General del Estado, de modo que se garantice su compatibilidad informática e interconexión.
2. La Administración General del Estado, mantendrá un directorio general de aplicaciones para su reutilización, prestará apoyo para la libre reutilización de aplicaciones e impulsará el desarrollo de aplicaciones, formatos y estándares comunes en el marco de los esquemas nacionales de interoperabilidad y seguridad”.

IV. ARCHIVO ELECTRÓNICO

La función del documento electrónico es la misma que la del documento en papel: ser testimonio de una actividad con relevancia jurídica, política, económica, social, histórica, ... Su naturaleza, por el contrario, es diferente en la medida en que el documento electrónico no es “una unidad indivisible de información constituida por un mensaje fijado a un soporte (registrado) de manera sintácticamente estable”¹⁰, sino reconstituciones de datos bajo demanda, no necesariamente fijados a un soporte identificable, no pueden tener una forma fija y un contenido estable, porque su durabilidad corre peligro.

Exponen DELGADO GÓMEZ y FLORES IGLESIAS¹¹, citando conclusiones del Archivo Nacional de Australia, que “los documentos digitales dejan así de ser objetos físicos y en lugar de ello son el resultado de la mediación de tecnología y datos. La experiencia del objeto solo dura mientras la tecnología y los datos interactúan”.

⁹ GALLEGO ALCALÁ, J. D.: “Apuntes básicos sobre las nuevas reglas marco de actuación: especial referencia a los registros electrónicos”, en CAMPOS ACUÑA, C. (coord.) *El nuevo procedimiento administrativo local tras la Ley 39/2015*. Las Rozas, Madrid. El Consultor de los Ayuntamientos. Wolters Kluwer, 2016, p. 254 y ss.

¹⁰ InterPARES 2, 2007.

¹¹ DELGADO GÓMEZ, D. y FLORES IGLESIAS, L.: “El nuevo diseño de los archivos: la evolución del modelo analógico al electrónico y los requisitos de seguridad e interoperabilidad”, en CAMPOS ACUÑA, C. (coord.) *El nuevo procedimiento administrativo local tras la Ley 39/2015*. Las Rozas, Madrid. El Consultor de los Ayuntamientos. Wolters Kluwer, 2016, pp. 266 y ss.

Como el documento electrónico no es un objeto físico, a efectos de archivo, es necesario describir el documento con metadatos y la definición de las relaciones entre estos. Ello implica el establecimiento de una metodología para valorar los metadatos y un marco teórico que dé estabilidad. Para la consecución de estos objetivos la Organización Internacional de Estandarización (ISO) creó el modelo ISO 14721:2003 como modelo de referencia para la implantación de sistemas de repositorios digitales, posteriormente actualizado con la norma ISO 14721:2012. Con ello se establece un marco estable de referencia para el establecimiento de sistemas de preservación de información digital, en definitiva, un sistema de archivo electrónico.

El modelo, denominado OASIS (Open Archival Information System), no se vincula a sistemas ni tecnologías concretas, sino que divide el archivo electrónico en un conjunto de módulos funcionales, para cada uno de los cuales se definen unos requisitos funcionales y una forma de interactuar con otros módulos.

Siguiendo a los autores citados más arriba los módulos que deben constituir un sistema de archivo son los siguientes:

- Módulo de ingreso (Ingest)
- Módulo de almacenamiento (Storage)
- Módulo de gestión de datos (Data management)
- Módulo de consulta y recuperación (Access)
- Módulo de administración y configuración (Administration)
- Módulo de preservación (Preservation Planning)

En el ámbito europeo el proyecto eARK (European Archival Records and Knowledge Preservation) tiene como objetivo favorecer un entorno o modelo común y estable capaz de dar respuesta a las necesidades de archivo de una variedad de organizaciones.

El Ministerio de Hacienda y Función Pública forma parte de este proyecto eARK con dos líneas de investigación concretas: INSIDE y ARCHIVE, en materia de documento electrónico, expediente electrónico y archivo electrónico.

En lo relativo al procedimiento administrativo el artículo 17 LPAC dispone que:

- “1. Cada Administración deberá mantener un archivo electrónico único de los documentos electrónicos que correspondan a procedimientos finalizados, en los términos establecidos en la normativa reguladora aplicable.
2. Los documentos electrónicos deberán conservarse en un formato que permita garantizar la autenticidad, integridad y conservación del documento, así como su consulta con independencia del tiempo transcurrido desde su emisión. Se asegurará en todo caso la posibilidad de

trasladar los datos a otros formatos y soportes que garanticen el acceso desde diferentes aplicaciones. La eliminación de dichos documentos deberá ser autorizada de acuerdo a lo dispuesto en la normativa aplicable.

3. Los medios o soportes en que se almacenen documentos, deberán contar con medidas de seguridad, de acuerdo con lo previsto en el Esquema Nacional de Seguridad, que garanticen la integridad, autenticidad, confidencialidad, calidad, protección y conservación de los documentos almacenados. En particular, asegurarán la identificación de los usuarios y el control de accesos, así como el cumplimiento de las garantías previstas en la legislación de protección de datos”.

La gestión de la documentación electrónica creada exigirá el establecimiento de un sistema de gestión documental, entendiéndose por tal “el conjunto de normas utilizadas para administrar el flujo de documentos de todo tipo de una organización, estando todos los documentos de la organización centralizados y controlados en todo momento y pudiendo ser implementados de manera sencilla y rápida: control de acceso, cifrado, etc.”¹².

Finalmente, los medios o soportes digitales en que se almacenen los documentos electrónicos requieren reunir unas medidas de seguridad que garanticen respecto de los ficheros las condiciones de integridad, autenticidad, confidencialidad y conservación.

Para asegurar la integridad de los ficheros existen instrumentos como la comprobación de la firma electrónica con sistema de seguridad del archivo que asegure la imposibilidad de realizar cambios no autorizados.

La firma electrónica también garantiza la autenticidad del fichero, de tal modo que si en el mismo se producen cambios irán sin la firma y ello determinará la falta de autenticidad.

La conservación implica la adopción de medidas necesarias de copias y sistemas clúster que garanticen dicha conservación.

V. CONCLUSIONES

En la implantación de la Administración electrónica se revelan tres pilares que son imprescindibles para la consecución satisfactoria de dicho objetivo: el pilar jurídico, el pilar informático y el pilar de la gestión documental.

¹² CAMPOS ACUÑA, C. y RIVAS LÓPEZ, J.L.: “Funcionamiento electrónico del sector público y relaciones interadministrativas electrónicas. Principios generales”, en CAMPOS ACUÑA, C. (coord.) *El nuevo procedimiento administrativo local tras la Ley 39/2015*. Las Rozas, Madrid. El Consultor de los Ayuntamientos. Wolters Kluwer, 2016, p. 725.

Los Servicios Jurídicos de las Administraciones públicas constituyen una clave imprescindible para alcanzar la plena implantación de la Administración electrónica en la medida en que no bastará con un mero cambio de hábitos o la tan manida sustitución del papel por el documento digital, bien al contrario, lo que se impone es la interiorización de un cambio en cada una de las organizaciones bajo el mandato de la LPAC y de la LRJSP, ya que el tránsito del procedimiento administrativo en papel al procedimiento administrativo electrónico implica una revisión detenida y detallada de cada uno de los trámites hasta que queden definidos todos los procedimientos.

Los servicios de informática o tecnología constituyen el segundo pilar en su condición de encargados de desarrollar las aplicaciones, gestores y todas las herramientas necesarias para la implantación del procedimiento electrónico de acuerdo con las revisiones previamente indicadas por los Servicios Jurídicos.

Por último, deviene imprescindible —y urgente en muchas Administraciones— una definición de la gestión documental perfectamente integrada con todas las unidades administrativas que garantice la integridad y conservación de los expedientes electrónicos.

La Administración electrónica envolverá a todos y cada uno de los empleados públicos y demanda también la implicación de los responsables políticos, con cuya complicidad se podría aprovechar la obligación de la Administración electrónica para ir mucho más lejos que la mera eliminación del papel y tratar de establecer nuevas y más modernas dinámicas de funcionamiento y rediseñar las estructuras organizativas para hacerlas más eficientes.