

## **PROGRAMA DE DERECHO E INFORMATICA**

### **LECCIÓN NUEVE**

#### **LA ADMINISTRACIÓN ELECTRÓNICA**

#### **EL MARCO NORMATIVO GENERAL DE LA ADMINISTRACIÓN ELECTRÓNICA Y LOS DERECHOS DE LOS CIUDADANOS**

##### **1. LA LEY 11/2007, DE 22 ACCESO ELECTRÓNICO DE LOS CIUDADANOS A LOS SERVICIOS PÚBLICOS**

La Ley 11/2007, de 22 de junio, de acceso electrónico de los ciudadanos a los Servicios Públicos (en adelante también LAECSP) es una norma legal de importancia capital para la implantación de la Administración electrónica en nuestro país y se debe considerar como el marco legal de referencia para la realización de la actividad administrativa por medios electrónicos. Desde su promulgación se han dictado numerosas disposiciones legales y reglamentarias que tratan de aplicar sus previsiones en los diversos ámbitos administrativos y que, en todo caso, guardan una relación muy diversa con las previsiones de aquella.

Gracias a la LAECDP se ha conseguido elevar a nivel legal muchas previsiones que con la anterior regulación habían sido desarrolladas mediante normativa reglamentaria dispersa. Así, la Ley 11/2007 ofrece una regulación más exhaustiva y sistemática de la actividad administrativa desarrollada por medios electrónicos, dotando además a la casi totalidad de sus previsiones de carácter básico al dictarse la Ley de conformidad “a las competencias del Estado” reconocidas en “el artículo 149.1.18 de la Constitución: Bases del régimen jurídico de las Administraciones Públicas”, por una parte, y “procedimiento administrativo común”, por otra.

De esta manera, y conforme a lo previsto en la Disposición Final Primera de la LAECSP, todas las Administraciones públicas se encuentran sujetos al contenido básico de la Ley (que se corresponde con la mayoría de sus artículos), garantizándose así un tratamiento común para todas las Administraciones españolas en dichos aspectos.

Todas estas circunstancias determinan la consideración de la LAECSP como la Ley de Régimen Jurídico de la Administración *electrónica* y de Procedimiento Administrativo *electrónico* Común. Puede afirmarse en consecuencia que la actividad administrativa tradicional se desarrollará conforme a las previsiones de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de régimen jurídico de las Administraciones públicas y de procedimiento administrativo común (en adelante LRJPAC), mientras que la realizada por medios electrónicos se regirá por las previsiones de la LAECSP. Ambas normas legales comparten idéntico fundamento constitucional, el artículo 149.1.18, razón por la cual, la interpretación jurídica en realización a su consideración como normas básicas debe ser la misma, y además, la propia generalización de los procedimientos debe ser la misma, y además, la propia generalización de los procedimientos administrativos electrónicos provocará en el futuro que la regulación de la actividad administrativa en papel y electrónica se contenga en un solo texto legal.

## 2. EL DESARROLLO REGLAMENTO ESTATAL DE LA LAECSP

### 2.1. El Real Decreto estatal 1671/2009 (RDLAECSP)

El 18 de noviembre de 2009 se publicó en el Boletín Oficial del Estado el Real Decreto 1671/2008, de 6 de noviembre, por el que se desarrolla parcialmente la LAECSP (RDLAECSP). Se trata de una norma reglamentaria que dispone de un total de 53 artículos, 6 Disposiciones Adicionales, 5 Transitorias, 1 Derogatoria y 6 Disposiciones Finales.

Es importante destacar el ámbito de aplicación del RDLAECSP, fijado por su artículo 1º y según el cual las previsiones del reglamento serán aplicables sólo “a la actividad de la Administración General del Estado, así como de los organismos públicos vinculados o dependientes de la misma” (artículo 1.2.a). Conforme a esta determinación, las previsiones del RDLAECSP no tienen carácter básico y en consecuencia no resultan de aplicación directa al resto de entidades públicas, si bien su importancia práctica deriva de dos circunstancias principalmente: de una parte, por su condición de referente para el resto de las Administraciones Públicas y, de otra, por las posibilidades de aplicación supletoria más allá de su limitado ámbito de eficacia subjetiva.

## **2.2. El Real Decreto 1494/2007, sobre condiciones básicas de accesibilidad**

Las plataformas de e-Administración y especialmente las sedes electrónicas de las Administraciones españolas deben resultar accesibles a todo tipo de personas, también a aquellas que sean discapacitadas físicas o que no dispongan de un adecuado nivel de manejo de portales web. La facilidad de uso o manejo de un portal web (usabilidad) es uno de los principios que deben cumplir todas las sedes electrónicas, entre otras cuestiones, porque su financiación es pública y porque debe garantizarse la igualdad de acceso a las Administraciones de todos los ciudadanos, independientemente de sus circunstancias personales o físicas.

Con posterioridad a la LAECSP y también, aunque sólo parcialmente, como desarrollo de la misma, la Administración General del Estado ha procedido a dictar el Real Decreto 1494/2007, de 12 de noviembre, 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 los medios de comunicación social. El objetivo fundamental de esta norma reglamentaria es el establecimiento de criterios normalizados de usabilidad de obligado respeto para todas las Administraciones en sus sedes electrónicas. El Real Decreto 1494/2007 tiene carácter básico en sus artículos aplicables a la Administración electrónica, siendo los mismos de obligado cumplimiento para todas las Administraciones, al considerarse el reglamento como “desarrollo de la legislación básica sobre el régimen jurídico de las administraciones públicas, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 149.1.18ª de la Constitución” (Disposición Final Segunda del Real Decreto).

## **2.3. Real Decreto 4/2010, de 8 de enero, por el que se regula el Esquema Nacional de Interoperabilidad (RDENI)**

La Unión Europea mediante la Decisión 2004/387/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 21 de abril de 2004, relativa a la presentación interoperable de servicios paneuropeos de administración electrónica al sector público, las empresas y los ciudadanos (IDABC), concretamente en el artículo 3º, apartado f), fijó una definición normativa de interoperabilidad según la cual se entiende por interoperabilidad la “capacidad de los sistemas de tecnologías de la información y las comunicaciones (TIC), y de los procesos empresariales a los que apoyan, de intercambiar datos y posibilitar la puesta en común de información y conocimientos”. Dado el carácter normativo de esta definición, la misma ha

sido respetada por los distintos legisladores nacionales a la hora de regular sus sistemas y redes internas de Administración electrónica. En este sentido, la LAECSP incorporó una definición legal de interoperabilidad en su “Anexo”, letra o), muy similar a la comunitaria, según la cual se entendía por interoperabilidad 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”.

El apartado 1º del artículo 42 de la LAECSP establece que “el Esquema Nacional de Interoperabilidad comprenderá el conjunto de criterios y recomendaciones en materia de seguridad, conservación y normalización de la información, de los formatos y de las aplicaciones que deberán ser tenidos en cuenta por las Administraciones Públicas para la toma de decisiones tecnológicas que garanticen la interoperabilidad”. Esta previsión legal se ha desarrollado reglamentariamente con 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 adelante también RDENI), norma que ha configurado al ENI como una regulación de mínimos en materia de estandarización tecnológica para lograr la interoperabilidad en la prestación de servicios y desarrollo de procedimientos de e-Administración.

El Esquema Nacional de Interoperabilidad español viene definido en el artículo 1.2 del Real Decreto 4/2010 de una manera más precisa a la establecida en el artículo 42.1 de la LAECSP. Según el citado precepto, “el Esquema Nacional de Interoperabilidad comprenderá los criterios y recomendaciones de seguridad, normalización y conservación de la información, de los formatos y de las aplicaciones que deberán ser tenidos en cuenta por las Administraciones públicas para asegurar un adecuado nivel de interoperabilidad organizativa, semántica y técnica de los datos, informaciones y servicios que gestione en el ejercicio de sus competencias y para evitar la discriminación a los ciudadanos por razón de su elección tecnológica”.

Se concibe así como un instrumento jurídico, de obligado respeto para todas las Administraciones públicas españolas (artículo 3.1), tendente a garantizar de manera plena la interoperabilidad, puesto que sus previsiones “prevalecerán sobre cualquier otro criterio en materia de política de interoperabilidad en la utilización de medios electrónicos para el acceso de los ciudadanos a los servicios públicos” (artículo 3.2).

#### **2.4. Real Decreto 3/2010, de 8 de enero, por el que se regula el Esquema Nacional de Seguridad (RDENS)**

La seguridad es uno de los conceptos nucleares del nuevo modelo de Administración electrónica. El artículo 4 de la LAECESO se refiere en su letra f) al principio general de seguridad en la implantación y utilización de los medios electrónicos por las Administraciones públicas. El objetivo del legislador es que para operar en el nuevo modelo de administrar se exija al menos el mismo nivel de garantías y seguridad que se requiere para la utilización de medios no electrónicos en la actividad administrativa. La formulación de este principio tiene como propósito garantizar el establecimiento de dos modelos equivalentes de administrar, al exigir el mantenimiento del mismo nivel de garantías y seguridad independientemente de si el administrado tramita electrónicamente o en papel.

La doctrina ha señalado dos ámbitos en relación a los cuales se debe promover un adecuado nivel de seguridad en el modelo de Administración electrónica, señalando asimismo los instrumentos que han de utilizarse para promover el correcto cumplimiento de las garantías.

De un lado, la seguridad de la actividad administrativa electrónica debe garantizar la correcta protección de los datos de carácter personal. En este sentido deben tenerse en consideración los instrumentos para la protección de datos de carácter personal establecidos por la Ley Orgánica 15/1999, de protección de Datos de Carácter personal (LOPD) y su reglamento de desarrollo (aprobado por el Real Decreto 1720/2007, de 21 de diciembre, en adelante también RDLOPD), con especial atención a las medidas de seguridad en el tratamiento automatizado de datos exigidas por las distintas Agencias de Protección de Datos. En este ámbito, resultara trascendental el establecimiento de un adecuado nivel de seguridad en la infraestructura en red (Intranet) que interconecte las distintas Administraciones públicas, para que los intercambios de datos, documentos y certificaciones entre ellas puedan realizarse de manera segura lejos de ataques e injerencias externas. Esta vertiente del principio de seguridad se concreta con el derecho reconocido en el artículo 6.2.i) “a la

garantía de la seguridad y confidencialidad de los datos que figuren en los ficheros, sistemas y aplicaciones de las Administraciones Públicas”. El principio de seguridad en la actividad administrativa electrónica se ve así reforzado por la presencia de un derecho de los administrados que exige a las Administraciones una adecuada custodia de sus archivos electrónicos, de manera que la información que ore en los mismo sea confidencialidad y se encuentre protegida de accesos externos a la propia Administración.

De otro lado, se ha puesto el énfasis en el establecimiento de protocolos o estándares de actuación que garanticen un adelanto nivel de seguridad en materia de autenticidad, confidencialidad, integridad, disponibilidad y conservación de las actividades desarrolladas electrónicamente. La actividad administrativa electrónica exige el establecimiento de reglas y garantías de seguridad comunes para todas las Administraciones públicas que presten servicios públicos y desarrollen procedimientos administrativos electrónicos. La exigencia ineludible de criterios y protocolos de seguridad comunes es un presupuesto para la exitosa implantación de la Administración electrónica, siendo necesario que dichas garantías de seguridad vengán articuladas en base a un instrumento de coordinación interadministrativa de obligado respeto para todas las Administraciones.

El apartado 2º del artículo 422 de la LAECSP establece que “el Esquema Nacional de Seguridad tiene por objeto establecer la política de seguridad en la utilización de medios electrónicos en el ámbito de la presente Ley, y está constituido por los principios básicos y requisitos mínimos que permitan una protección adecuada de la información”. Esta previsión legal se ha desarrollado reglamentariamente mediante el Real Decreto 3/2010, de 8 de enero, por el que se regula el Esquema Nacional de Seguridad en el ámbito de la Administración Electrónica (en adelante también RDENS).

El citado Real Decreto es una norma que dispone de un marcado carácter técnico ya que tiene como objeto y alcance garantizar un adecuado nivel de seguridad en el diseño y mantenimiento de las aplicaciones y plataformas tecnológicas de e-Administración, razón por la cual tiene carácter básico y sus previsiones son de

aplicación a todas las Administraciones públicas (artículo 3). Según el propio reglamento, el ENS “está constituido por los principios básicos y requisitos mínimos requeridos para una protección adecuada de la información” y “será aplicado por las Administraciones públicas para asegurar el acceso, integridad, disponibilidad, autenticidad, confidencialidad, trazabilidad y conservación de los datos, informaciones y servicios utilizados en medios electrónicos que gestione en el ejercicio de sus competencias”) artículo 1.2).

### 3. EL DERECHO DE LOS CIUDADANOS A REALACIONARSE ELECTRÓNICAMENTE CON LA ADMINISTRACIÓN

#### **3.1.Derecho “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”**

Este derecho garantiza la libertad de los administrados de elección del canal mediante el que prefieren relacionarse con la Administración, estableciendo la posibilidad de que utilicen tanto los centros u oficinas de atención presencial como los portales web públicos o sedes electrónicas. Adquiere importancia para la consecución de este derecho lo establecido en el artículo 8 de la LAECSP. Según el primer apartado de este artículo, de carácter básico y en consecuencia de obligado respeto por todas las Administraciones, “deberán 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”.

Es precisamente el apartado 2º del citado artículo 8 el que concreta los canales o medios de acceso, pero al tratarse de un apartado que no tiene carácter básico sólo es de aplicación a la Administración General del Estado y no resulta vinculante para el resto de las Administraciones Públicas. En este sentido, el artículo 8.2 de la LAECSP nos habla de tres posibles canales o medios de acceso que pueden habilitar.

- a) “*Las oficinas de atención presencial que se determinen, las cuales pondrán a disposición de los ciudadanos de forma libre y gratuita los medios o instrumentos precisos para ejercer los derechos reconocidos en el artículo 6 de esta Ley, debiendo contar con asistencia y orientación sobre su utilización, bien a cargo del personal de*

las oficinas en que se ubiquen o bien por sistemas incorporados al propio medio o instrumento.

- b) *Puntos de acceso electrónico*, consistentes en sedes electrónicas creadas y gestionadas por los departamentos y organismos públicos y disponibles para los ciudadanos a través de redes de comunicación. (...)
- c) *Servicios de atención telefónica* que, en la medida en que los criterios de seguridad y las posibilidades técnicas lo permitan, faciliten a los ciudadanos el acceso a las informaciones y servicios electrónicos a los que se refieren los apartados anteriores”.

Este derecho entronca directamente con el principio general de accesibilidad a la Administración electrónica delimitado expresamente por el artículo 4.c) de la LAECSP, puesto que trata de asegurar el pleno acceso a los servicios de Administración electrónica, incluso desde las oficinas de atención personal o desde las de atención telefónica. Para mayor eficiencia, sería útil que los canales a los que se refiere el artículo 8 se integrasen en una única oficina administrativa, que prestase asistencia personal, electrónica y telefónica en relación trámites y procedimientos a realizar en el modelo de e-Administración.

### **3.2. Derecho “a no aportar los datos y documentos que obren en poder de las Administraciones Públicas...”**

El artículo 6.2.b) de la LAECSP ha venido a consagrar el derecho de los ciudadanos 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 cuenten con el consentimiento de los interesados o una norma legal así lo establezca. Se trata de un objetivo ambicioso que se reguló en el artículo 35.f) de la LRJPAC sólo para el supuesto de que la información obrese en poder de la Administración actuante, no incluyendo por tanto en su ámbito de aplicación las relaciones interadministrativas.

La LAECSP ha ampliado el ámbito de aplicación de este derecho, debiéndose entender que el ciudadano tiene derecho a no aportar datos y documentos que ya obren en poder de cualquier Administración pública. Gracias a este derecho podemos interpretar, a sensu contrario, que la Administración no deberá exigir a los administrados la aportación de datos y documentos que ya obren en poder de alguna Administración y que ésta puede recabar por



medios electrónicos (con las limitaciones fijadas por la Ley orgánica 15/1999, de Protección de Datos de Carácter Personal (LOPD) y su normativa de desarrollo).

Por estas razones, la LAECSP ha tratado de materializar en su articulado la válida transmisión de documentos electrónicos entre las distintas Administraciones públicas. La premisa para permitir el intercambio electrónico de documentos es el reconocimiento mutuo por parte de las distintas Administraciones de los documentos electrónicos que ellas mismas generan (artículo 4.e).

La LAECSP ha establecido dos artículos, el 9 y el 20, dirigidos a consolidar las transmisiones e intercambios de datos y documentos entre Administraciones. Estos dos artículos deben interpretarse conjuntamente, si bien, el artículo 9 ha de relacionarse directamente con el derecho ciudadano del artículo 6.2.b), tratándose de una matización o precisión de cómo deberían producirse las transmisiones de datos entre Administraciones para dar cumplimiento al citado derecho. Por su parte, el artículo 20 se refiere al intercambio electrónico de datos y documentos entre Administraciones con carácter general, siempre que dicho intercambio se desarrolle en entornos cerrados de comunicación, tal y como sucede singularmente con la red SARA.

Finalmente, interesa destacar que el propio tenor literal del artículo 6.2.b) de la LAECSP se desprende que la posibilidad de realizar de intercambio de datos, documentos y certificaciones dependerá o bien de la voluntad casi exclusiva del interesado, cuestión que ha recibido merecidas críticas doctrinales, o bien del establecimiento de una exención legal de prestación de consentimiento, poco habitual y que se materializado en la práctica en la legislación tributaria y de la seguridad social.

### **3.3. Derecho “a la igualdad en el acceso electrónico a los servicios de las Administraciones Públicas”**

El citado a la igualdad en el acceso electrónico pretende evitar la exclusión tecnológica de determinados colectivos, fundamentalmente discapacitados (visuales, principalmente) y personas mayores. Con esta finalidad es imprescindible que las Administraciones cuiden al máximo la usabilidad de sus plataformas y en especial de sus sedes electrónicas. A mayor detalle de las obligaciones sobre usabilidad que recaen en las entidades públicas véase el análisis del Decreto 1494/2007 que ya hemos efectuado en el presente trabajo.

### **3.4. Derecho “a conocer por medios electrónicos el estado de tramitación de los procedimientos...”**

Este derecho implica la obligación para las Administraciones españolas de articular en su sede electrónica o portal web un sistema para permitir el ejercicio del citado derecho, que la propia Ley desarrolla y regula con precisión en el artículo 37 de la LAECSP. Mediante el ejercicio de este derecho tiene que poderse verificar la situación del expediente y conocer la fase en la que se encuentra el procedimiento, pero su alcance no se extiende ni a la obtención de documentos y copias ni tampoco a la visualización de los mismos. Para ejercitar este último derecho, y por tanto, obtener o acceder a los documentos y copias que obren en los expedientes administrativos (haya terminado el procedimiento o no) se deberá ejercitar el derecho específico fijado en la letra e) del apartado 2 del artículo 6 de la LAECSP.

El párrafo 1º del artículo 37 se ocupa de los procedimientos administrativos gestionados en su totalidad electrónicamente. En este tipo de procedimientos, “el órgano que tramita el procedimiento pondrá 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”. El último inciso de este mismo precepto nos aclara qué tipo de información será accesible para los administrados que ejerciten el derecho, al señalar que “la información sobre el estado de tramitación del procedimiento comprenderá la relación de los actos de trámite reforzados, con indicación sobre su contenido, así como la fecha en la que fueron dictados”. Del propio tenor literal del artículo se desprende que al ejercitar el derecho de acceso al estado de tramitación del procedimiento los administrados deberían obtener información sobre la fase en la que se encuentra el procedimiento, sobre la secuencia temporal de los actos de trámite ya realizados con indicación de la fecha en que fueron dictados, y sobre el “contenido” de los mismos. En relación a este primer apartado del artículo 37 debe señalarse que el mismo, según la Disposición Final Primera, tiene carácter básico y por lo tanto, todos los procedimientos

gestionados en su totalidad electrónicamente por las Administraciones Públicas deberán disponer de un servicio electrónico de acceso restringido (por ejemplo, a través de las Intranets) que permita conocer toda la información sobre el estado de tramitación a la que nos hemos referido supra.

Por su parte, el apartado 2º del artículo 37, relativo a los procedimientos que se hayan gestionado en la forma tradicional o sólo en parte electrónicamente, dispone de un alcance mucho más acotado que cuando se trata de procedimientos desarrollados íntegramente en soporte electrónico, aunque resulta obligatorio para los órganos que formen parte de la Administración General del Estado o los considerados vinculados o dependientes de ésta. En este supuesto, la LAECSP no obliga al órgano que tramite en papel a facilitar información sobre el “contenido” de los distintos actos de trámite que se hayan dictado, y sólo exige que para los procedimientos tradicionales y los parcialmente electrónicos se habiliten servicios electrónicos de información que “comprendan, al menos, la fase en la que se encuentra el procedimiento y el órgano unidad responsable”. Como vemos el alcance de este segundo apartado del artículo 37 es mucho más limitado que el del primero.

Procede señalar que esta distinción entre procedimientos íntegramente electrónicos y el resto para conocer información sobre el estado de tramitación de los mismos no parece muy justificada por un doble razonamiento. En primer lugar, el *back office* de muchas Administraciones ya se encuentra informatizado, e independientemente de si los procedimientos se tramitan o no electrónicamente, la gestión interna del procedimiento y del expediente en las oficinas administrativas suele efectuarse informáticamente y no de forma manual. En segundo lugar, en la práctica, algunos órganos administrativos ya ofrecen la posibilidad de ejercer el derecho a conocer electrónicamente el estado de tramitación del procedimiento, y lo hacen tanto para procedimientos electrónicos como para aquéllos que no lo son (mediante la indicación de un código o huella en la cabecera de las notificaciones, los ejemplos son innumerables).

### **3.5. Derecho “a obtener copias electrónicas de los documentos electrónicos que formen parte de procedimientos en los que tengan la condición de interesado”**

El artículo 6.2.e) de la LAECSP establece que los ciudadanos tienen derecho “a obtener copias electrónicas de los documentos electrónicos que formen parte de procedimientos en los que tengan la condición de interesado”. Gracias al reconocimiento de este derecho los administrados pueden solicitar copias electrónicas de los documentos que obren en el expediente (copia que tendrá eficacia de una copia auténtica). El RDLAECSP ha desarrollado el régimen de expedición de copias en el modelo de Administración electrónica. En base al citado desarrollo reglamentario se ha establecido una amplia gama de posibilidades de expedición de copias (artículos 41 a 53). La importancia práctica de este aspecto determina que procedamos a su análisis específico en el Capítulo III del presente estudio, relativo al régimen jurídico del archivo de documentos y expedientes.

Si atendemos al articulado de la LAECSP queda claro que el interesado tiene derecho a acceder a la totalidad del expediente electrónico, independientemente de si el procedimiento al que se refiere el expediente ha finalizado o no. Para los supuestos en los que el interesado solicite el acceso al expediente electrónico completo, según el artículo 32.3 de la Ley, “la remisión de expedientes podrá ser sustituida a todos los efectos legales por la puesta a disposición del expediente electrónico, teniendo el interesado derecho a obtener copia del mismo”. De esta manera, las Administraciones deberían articular sistemas electrónicos que permitan a los administrados la plena visualización del expediente en su integridad, disponiendo el interesado de la opción de solicitar copias electrónicas de todos o de parte de los documentos obrantes en el mismo una vez que los haya visualizado. Esta posibilidad debería establecerse en entornos cerrados o Intranets, garantizándose así la identificación del interesado (garantías de seguridad y confidencialidad).

En todo caso, el detallado régimen de las copias electrónicas establecido tanto por la LAECSP como el RDLAECSP permitirá la articulación de archivos electrónicos de expedientes administrativos en todas las Administraciones. Se trata de una posibilidad interesante que se materializa en el derecho a la conservación en formato electrónico de los documentos que formen parte de un expediente, que analizaremos a continuación, y que debe interpretarse en la práctica como *conditio sine qua non* para garantizar en el futuro el derecho de los ciudadanos a no aportar datos y documentos que obren en poder de cualquier Administraciones, al que ya hemos hecho referencia en el presente trabajo y que también

será analizado, desde la perspectiva de la protección de datos de carácter personal, en el Capítulo siguiente, el II.

### **3.6. Derecho “a la conservación en formato electrónico por las Administraciones Públicas de los documentos electrónicos que formen parte de un expediente”**

El artículo 1 de la LAECSP, en su apartado 2º, establece dentro del “objeto de la Ley”, que “las Administraciones Públicas utilicen 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”. Este artículo se refiere expresamente a la necesidad de que el nuevo modelo de administrar electrónicamente asegure la disponibilidad, el acceso, la integridad, la autenticidad, la confidencialidad y la conservación de los datos y documentos que los administrados han aportado a los procedimientos administrativos en los que participen.

La materialización de este propósito en el articulado de la LAECSP se produce, entre otros, en el artículo 6.2.f), que viene a fijar el derecho de los ciudadanos “a la conservación en formato electrónico por las Administraciones Públicas de los documentos electrónicos que formen parte de un expediente”. Como se ha apuntado en el apartado anterior, este derecho se ha de relacionar con el derecho a la obtención de copias electrónicas regulado en el artículo 6.2.e) y con el derecho a no aportar datos y documentos del artículo 6.2.b), ya analizados. Así, el establecimiento del derecho que hayan aportado en la actuación administrativa por medios electrónicos, conlleva la obligación para las Administraciones públicas de conservar en formato electrónico los documentos y datos de los administrados, debiendo asegurar además “la disponibilidad, el acceso, la integridad, la autenticidad, la confidencialidad (...)”.

Las Administraciones públicas sólo podrán cumplir con el derecho a la conservación electrónica a través de la articulación de archivos electrónicos que cumplan con las garantías de seguridad y de interoperabilidad establecidas en el

RDENI y en el RDENS, de manera que los datos almacenados electrónicamente se encuentren debidamente protegidos de accesos externos indeseados (cuestión que se garantiza con el cumplimiento del Esquema Nacional de Seguridad) y sea posible su transmisión electrónica a otras Administraciones por medio de entornos cerrados de comunicación (de lo que se ocupa el Esquema Nacional de Interoperabilidad).

Este derecho conlleva una obligación muy clara para las Administraciones Públicas, cual es la necesaria puesta en funcionamiento de un repositorio o archivo electrónico de documentación. En este archivo electrónico deberán clasificarse adecuadamente los expedientes administrativos, el archivo electrónico deberá cumplir con las debidas garantías de seguridad y confidencialidad (6.2.i) de la LAECSP, debiéndose respetar la LOPD y el RDLOPD. Todas las cuestiones relativas al archivo electrónico y por ende, relacionadas con el cumplimiento de este derecho, se analizarán más adelante.

### **3.7. Derecho “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”**

Este derecho ha venido a imponer a las Administraciones la obligación de facilitar a los ciudadanos medios de identificación para poder relacionarse electrónicamente con la Administración. Así pues, las entidades públicas al diseñar sus plataformas de Administración electrónica deben ser consistentes del carácter universal que la LAECSP ha otorgado al DNI-e y en consecuencia, las aplicaciones de gestión deberían ser compatibles y permitir al personal la utilización del sistema de firma electrónica que incorpora el e-DNI para el desarrollo de gestiones administrativas, aun cuando también permitan la utilización de sistemas de firma electrónica de las Agencias de Certificación de las Comunidades Autónomas, opción que están asumiendo muchas entidades públicas. La esencialidad de la firma electrónica como instrumento imprescindible para la implantación de la e-

Administración ha determinado que dediquemos una especial atención más adelante a este instrumento.

### **3.8. Derecho “a la utilización de otros sistemas de firma electrónica admitidos en el ámbito de las Administraciones Públicas”**

Como acabamos de señalar, el certificado reconocido que incorpora el e-DNI disfruta de carácter universal según la LAECSP. Sin embargo, en base al principio de proporcionalidad, las Administraciones podrán admitir la utilización de otros sistemas de firma electrónica en la realización de gestiones administrativas, sistemas que deberán ser previamente admitidos por la propia entidad. Por ejemplo, para determinadas actuaciones podría servir un sistema de firma electrónica tan sencillo como el clásico *pin password*, que en la práctica es el se utiliza en muchos organismos públicos para acceder a sus Intranets.

### **3.9. Derecho “a la garantía de la seguridad y confidencialidad de los datos que figuren en los ficheros, sistemas y aplicaciones de las Administraciones Públicas”**

Este derecho viene a establecer la necesidad de que las plataformas de e-Administración que se utilicen por parte de las Administraciones sean seguras, esto es, cumplan con lo establecido en los Esquemas Nacionales de Interoperabilidad y de Seguridad (ya analizados) y, de otro lado, que respeten las previsiones de la normativa de protección de datos de carácter personal (de la LOPD y RDLOPD).

### **3.10. Derecho “a la calidad de los servicios públicos prestados por medios electrónicos”**

Este derecho tiene unas serias consecuencias prácticas para la confección y desarrollo de las sedes electrónicas de las Administraciones, pues la articulación del mismo implica que dichas entidades deban actuar con absoluta diligencia cuando proceden a publicar información administrativa (principal servicio público electrónico en estos momentos) en sus portales web públicos.

La principal consecuencia que se desprende de este derecho es la posibilidad para los administrados de exigir responsabilidad patrimonial conforme a lo previsto por los artículos 139 y ss. LRJPAC cuando el servicio público electrónico de información no cumpla con los parámetros de calidad. Así, se exige legalmente que los servicios públicos electrónicos, principalmente los de información en las sedes electrónicas, sean de calidad, es decir, que la información sea íntegra, veraz y se encuentre actualizada.

**3.11. 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”.**

El derecho establecido en este apartado entronca directamente con el principio de neutralidad tecnológica imponiendo a las Administraciones Públicas el uso preferente de estándares abiertos y, en el caso de que no fuese posible, estándares de uso generalizado por los ciudadanos. En relación al concepto de “estándar abierto”, el Anexo de la LAECSP ha venido a establecer en letra k) que será “aquel que reúna las siguientes condiciones: (1) sea público y su utilización sea disponible de manera gratuita o a un coste que no suponga una dificultad de acceso (y) (2) su uso y aplicación no esté condicionado al pago de un derecho de propiedad intelectual o industrial”. De esta forma, las entidades públicas deberán promover en el diseño de sus plataformas de e-Administración la utilización preferente de estándares abiertos que respeten el principio de neutralidad tecnológica.

## **2. EL EXPEDIENTE ADMINISTRATIVO ELECTRÓNICO. LA VERIFICACIÓN DE DOCUMENTOS**

### **2.1. El expediente administrativo electrónico: una oportunidad para la innovación en la gestión administrativa**

Una de las prioridades que deben abordarse en el proyecto de modernización de la gestión administrativa que lleve a cabo cualquier Administración pública ha de consistir necesariamente en la elaboración de un exhaustivo catálogo de procedimientos que permita



llevar a cabo el análisis requerido legalmente. Se trata, de una elemental exigencia de racionalidad organizativa que permitirá no sólo mejorar la gestión electrónica de la actividad administrativa sino, sobre todo y especialmente, detectar problemas que suponen una pesada carga tanto para el personal como para los administradores y que impide ser más eficientes y eficientes. Ahora bien, como señala PALOMAR ello requiere “entender que es un buen momento para una reflexión crítica sobre las formas y maneras de la actuación administrativa y, en consecuencia, proceder a su transformación”.

La elaboración de una planificación previa de las transformaciones a operar en la organización administrativa y la elaboración de un catálogo de procedimientos adaptados al modelo de e-Administración podría evitar la realización de importantes esfuerzos a nivel presupuestario, organizativo, de evitar que la gestión administrativa siga, en el fondo, respondiendo a los mismos parámetros y criterios, sin aprovechar realmente las posibilidades de la tecnología, simplemente adaptando a un entorno tecnológico hábitos, planteamientos y normas que fueron concebidos para un entorno de gestión basado en el papel y la relación presencial, en particular con el ciudadano. En este sentido, el legislador ha dado un importante paso en la dirección indicada al exigir –artículo 34 LAECSP- que la aplicación de medios electrónicos a la gestión de los procedimientos vaya siempre precedida de rediseño funcional y simplificación en el que, como se ha indicado, habrá de considerarse especialmente, entre otros aspectos, la supresión o reducción de la documentación requerida a los ciudadanos, así como de los plazos y tiempos de respuesta. Si bien, la apuesta del legislador pudiera haber sido más contundente por cuanto, a tenor de lo previsto en la disposición final primera, esta previsión carece de eficacia básica, lo que supone, en definitiva, que dichas previsiones sólo resultan exigibles en el ámbito de la Administración General del Estado y, de forma supletoria, para el resto de Administraciones públicas.

Al margen de esta limitada previsión en cuanto a su ámbito de aplicación subjetiva, veamos cómo ha asumido este desafío la LAECSP desde la perspectiva de la gestión documental más allá de retóricas declaraciones como la que contiene el artículo 4.j) LAEECSP al proclamar un principio de simplificación administrativa de corte tecnológico “por el cual se reduzcan de manera sustancial los tiempos y plazos de los procedimientos administrativos”, sin tener en cuenta que, aun cuando los medios electrónicos puedan efectivamente agilizar la tramitación, el arraigado recurso al silencio administrativo no siempre depende de este tipo de razones objetivas sino que, por el contrario, obedece a explicaciones mucho más complejas.

A este respecto debe resaltarse la importancia que ha de jugar la nueva configuración del expediente administrativo que ofrece la tecnología. En este sentido, la LAECSP ha optado por un modelo de expediente administrativo basado en parámetros ciertamente distintos a los que, hasta ahora, habían basado la práctica administrativa, caracterizada por la centralización en la gestión y el carácter secuencial de los documentos; por el contrario, la tecnología permite apostar por un nuevo modelo de gestión de la información caracterizado por la dispersión de la información que puede encontrarse en múltiples bases de datos cuyo control ya no depende en exclusiva del órgano o unidad administrativa bajo cuya supervisión se tramita el procedimiento administrativo del que trae causa el expediente sino que, por el contrario, se trata de una responsabilidad también dispersa, cuya garantía se sustenta en gran medida en la tecnología.

En definitiva, el legislador ha optado por un modelo deslocalizado de gestión de la información y, por tanto, también de su manifestación documental que, por otra parte, ha perdido gran parte de su sentido tradicional en tanto que soporte de la información administrativa ya que, en definitiva, lo importante ya no es la constancia documental de la misma sino, más bien, su integridad y autenticidad. Como consecuencia inexorable, las garantías que tradicionalmente se habían articulado para el expediente administrativo han tenido que adaptarse a esta nueva realidad, desplazándose el núcleo de la regulación a este respecto en un doble sentido ya que, de una parte, la responsabilidad en su generación ya no pertenece centralizadamente a un órgano o unidad administrativos y, de otra, las garantías en gran medida son de carácter tecnológico y no tanto de tipo organizativo.

## **2.2. La verificación de documentos**

La verificación de documentos exige que la Administración disponga de un sistema gracias al cual, una vez incorporado el código de verificación o identificado del documento, el sistema recupere el documento original obrante en el archivo, de forma que se pueda comprobar la autenticidad e integridad del documento o copia. La automatización de la actividad administrativa exige una reconsideración de las garantías propias de la imputación de las decisiones a la Administraciones que las dicte, más allá de la tradicional vinculación al titular, persona física, del órgano que se venido realizando mediante su firma manuscrita.

Además, resulta incuestionable la necesidad de articular medidas técnicas a partir de las cuales se dote de seguridad jurídica al documento administrativo electrónico y, en su caso, a las copias que del mismo puedan generarse. Teniendo en cuenta la necesaria utilización de al

menos una firma electrónica en virtud de lo dispuesto en el artículo 29 LAECSP, el recurso a la firma digital –en su modalidad avanzada o reconocida- determina la necesidad de verificar el estado de revocación de los certificados expedidos por los prestadores de servicios de certificación.

Sin embargo, más allá de esta previsión, la propia LAECSP establece la necesidad de verificación de los documentos en relación con otros dos supuestos:

- a) Por una parte, el artículo 18, relativo a las actuaciones administrativas automatizadas, permite que además de los sellos basados en certificados electrónicos se utilicen *códigos seguros de verificación*, en cuyo caso deberá permitirse la comprobación de la integridad del documento mediante el acceso a la sede electrónica correspondiente;
- b) Por otra parte, el artículo 30.5, al regular la equivalencia de las copias en soporte papel respecto de los originales en soporte electrónicos, establece que sólo dará cuando se implemente un sistema de verificación que permita contrastar su autenticidad mediante el acceso a los archivos electrónicos de la Administraciones pública autoría del documento. Se trata, en definitiva, de una consecuencia lógica del cambio de soporte, ya que si el documento permaneciera en su original electrónico se podría comprobar su autenticidad a través de la firma digital, pero al imprimirse en papel dicha posibilidad desaparece y, por tanto, hay que acudir a un sistema alternativo.

Nos encontramos, por tanto, ante dos supuestos muy distintos no sólo en cuanto a su razón de ser sino, asimismo y por lo que ahora interesa, respecto de los requisitos legalmente establecidos: en efecto, mientras que el primer caso resulta imprescindible que la verificación produzca a través del acceso a la sede electrónica, en el segundo, sólo se exige el acceso a los archivos electrónicos de la Administración autora del acto, sin especificar que deba hacerse a través de la sede. En consecuencia, la creación formal de la misma en los términos del artículo 10 LAECSP sólo resultaría imprescindible para el supuesto de que se generen documentos administrativos de forma automatizada y no se utilicen sellos electrónicos de órgano o entidad en aplicación de lo dispuesto en el artículo 18 LAECSP.

#### **IV. REGISTRO ELECTRÓNICO**

##### **1. LAS SINGULARIDADES DE LA CREACIÓN DE LOS REGISTROS ELECTRÓNICOS**

###### **1.1. Requisitos de carácter técnico**

A pesar de que la normativa reguladora de la Administración electrónica no contenga una remisión expresa, la creación de los registros electrónicos habrá de someterse con carácter general a los requisitos técnicos establecido en el artículo 38.3 LRJPAC, donde se fijan las exigencias que deben reunir los registros informatizados y, por tanto, también los electrónicos en la medida que pertenecen a dicho género. A través de los mismos se pretende garantizar la constancia de idénticos datos que la modalidad de que presentación de forma presencial, tanto por lo que se refiere a los de naturaleza objetiva como subjetiva: los relativos a la identificación de la actuación realizada a través del registro, del remitente y de la persona u órgano destinatario, de manera que esta información quede a disposición de los órganos competentes para la instrucción y, en caso de ser diferentes, resolución de procedimiento que esté tramitado. Estas exigencias técnicas se precisan en el artículo 27 LAECSP, que establece la identificación fidedigna del remitente y del destinatario, junto con la constancia de la transmisión y recepción, de sus fechas, así como del contenido íntegro de las comunicaciones.

El artículo 27 LAECSP determina las exigencias técnicas de los registros electrónicos y establece la necesidad de garantizar la seguridad e integridad de las comunicaciones según criterios de proporcionalidad, lo que conlleva necesariamente el establecimiento de sistemas de cifrado que impidan su interceptación y, en todo caso dado que se transmiten datos personales, según lo dispuesto en el artículo 9 LOPD deberán adoptarse 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”. Asimismo, por lo que respecta al recibo de la presentación

realizada, la Administración deberá emplear alguno de los sistemas de identificación y autenticación a que se refiere el artículo 13 LAECSP, especialmente los sellos de órgano.

Por último, tal y como prevé el artículo 26.2 LAECSP, cada Administración habrá de adoptar las medidas técnicas necesarias para asegurar el funcionamiento continuado del registro electrónico. Dado que la interrupción o mal funcionamiento del servicio puede determinar y/o dificultar la presentación telemática de los escritos, solicitudes y comunicaciones, la normativa que en su caso apruebe cada Administración debería contemplar las consecuencias jurídicas que se derivarían, ya que no se encuentran fijadas en la regulación estatal básica. En todo caso, se recomienda que se informe expresamente de los problemas que surjan durante la presentación documental que se esté realizando, debiendo valorarse incluso la ampliación del plazo cuando se trate de actuaciones sujetas a un límite temporal máximo y no exista posibilidad de realizar la presentación en un momento posterior. En definitiva, las exigencias de seguridad jurídica plantean que la normativa que regule el respectivo registro contemple las soluciones que deban adoptarse en cada caso concreto en función de los siguientes criterios:

- Momento del plazo, inicial o final, en que tenga lugar el problema técnico, de manera que exista tiempo suficiente para que el ciudadano realice la actuación en un momento posterior;
- Carácter preceptivo del uso de medios telemáticos, sin que exista una alternativa presencial para llevar a cabo la actuación;
- Naturaleza competitiva o no del procedimiento al que se refiera la actuación que pretende realizarse.

## **1.2. Requisitos de naturaleza jurídica: necesidad de una norma de creación del registro**

Al margen de las exigencias de carácter técnico justificadas por la naturaleza del soporte empleado, la regulación básica sobre los registros electrónicos ha establecido un presupuesto del carácter jurídico sin cuya verificación cualquier actuación que se pretenda realizar por

dicha vía carecía de las garantías oportunas: el registro ha de crearse a través de una norma jurídica, normalmente mediante norma reglamentaria. Según disponen los artículos 24.1.a) y 25 LAECSP, esta disposición tendrá un contenido mínimo que habrá de incluir el órgano o unidad responsable de la gestión, la fecha y hora oficial que lo registrará junto con los días inhábiles, así como los criterios conforme a los cuales se habrán de especificar los servicios, procedimientos y trámites que requieran la utilización de documentos normalizados, lo que en definitiva nos sitúa ante el ámbito de aplicación objetivo del registro.

Aparte del contenido mínimo legal al que acabamos de referirnos, el artículo 27.2 del RDLAECSP –precepto que en principio sólo resulta de aplicación para la Administración General del Estado- ha establecido que la norma de creación del registro deberá adicionalmente establecer las siguientes previsiones:

- a) Órgano o unidad responsable de la gestión.
- b) Fecha y hora oficial y referencia al calendario de días inhábiles que sea aplicable.
- c) Identificación del órgano u órganos competentes para la aprobación y modificación de la relación de documentos electrónicos normalizados, que sean del ámbito de competencia del registro, e identificación de los trámites y procedimientos a que se refieren.
- d) Medios de presentación de documentación complementaria a una comunicación, escrito o solicitud previamente presentada en el registro electrónico”.

Aun cuando se trate de previsiones ciertamente justificadas y que todas las Administraciones autonómicas y locales también deberían respetar, lo cierto es que tales exigencias sólo resultan aplicables en el ámbito de la Administración General del Estado y, por vía supletoria, en defecto de normativa propia o de disposiciones autonómicas o locales que regulen los registros electrónicos.

## 2. EL RECIBO DE LA PRESENTACIÓN REALIZADA A TRAVÉS DEL REGISTRO ELECTRÓNICO: REQUISITOS QUE HA DE CUMPLIR

Según dispone el artículo 70.3 LRJPAC, el ciudadano podrá exigir el correspondiente recibo de las solicitudes, comunicaciones y escritos que presente ante las Administraciones públicas, derecho cuyo contenido se precisa para los registros electrónicos al establecer el artículo 25.3 LAECSP que “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 del registro”; y que se amplia, tal y como prevé el artículo 25.4 LAECSP, también a los documentos aportados junto con la solicitud, escrito y comunicación a los efectos de acreditar tanto la integridad como en no repudio de los mismos. En consecuencia, el registro electrónico no podrá rechazar la presentación de tales documentos cuando cumplan las exigencias fijadas por los estándares de seguridad e interoperabilidad, siempre que el registro se encuentre habilitado para la presentación del escrito principal al que se refieran.

Así pues, a fin de acreditar la presentación realizada, la Administración titular del registro electrónico no podrá acudir a un simple recibo acreditativo en el que se indiquen los detalles de la misma sino que, tal y como dispone el artículo 25.3 LAECSP, el mismo habrá de consistir necesariamente en una copia autenticada del escrito, solicitud y comunicación, siendo recomendable a tal efecto que el recibo se genere de forma automatizada y con un sello de órgano destinado a la firma automatizada de los recibos de presentación.

### **3. CÓMPUTO DE PLAZOS EN LOS REGISTROS ELECTRÓNICOS**

#### **3.1. Regla general para la determinación del horario oficial y los días inhábiles**

El legislador ha decidido cortar de raíz cualquier problema interpretativo que pueda suponer la diversidad horaria o en cuanto a calendario y considerar aplicable la hora oficial del lugar donde tenga la sede física el órgano administrativo titular de la sede electrónica, que deberá disponer de las medidas de seguridad oportunas y estar plenamente visible. Así y en todo respectivo registro electrónico habrán de establecer, en el sentido indicado en el artículo 25 LAECSP, todos los días declarados inhábiles a los efectos de lo previsto en el artículo 26 de dicho cuerpo legal, además de la determinación de la fecha y hora oficial del registro electrónico.

#### **3.2. Reglas del cómputo de plazos según el día de presentación (hábil o inhábil)**

En el caso de la presentación de escritos, solicitudes o comunicaciones en un día considerado hábil por el calendario aplicable al registro electrónico, la fecha de entrada en el registro coincidirá plenamente con la fecha de presentación electrónica en el registro. La LAECSP no determina nada en relación al posible establecimiento de un horario de registro de entrada, en día hábil, para los registros electrónicos. Al no existir regulación legal al respecto, parece lógico interpretar que se considerará efectivamente presentada toda solicitud, escrito o comunicación que se haya producido durante las 24 horas de un día hábil. En consecuencia, se podrán presentar comunicaciones en los registros electrónicos, con eficacia de registro de entrada, hasta las 23 horas 59 minutos y 59 segundos de un día hábil (salvo que la norma de creación y regulación del registro prevea cosa distinta, por ejemplo, habilitación del registro de 8.00 hs a 20.00hs).

Los registros electrónicos admiten la presentación de escritos, solicitudes y comunicaciones a cualquier hora del día todos los días del año, incluidos los días inhábiles (fijados como tal por la norma de creación y regulación del registro). Para estos supuestos la LAECSP ha establecido en su artículo 26.3 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 primero día hábil siguiente, salvo que una norma permita expresamente la recepción en día inhábil”. De esta manera, si se produce la presentación electrónica en día inhábil la misma se entenderá efectuada en la primera hora del primer día hábil siguiente, es decir, a las 00.01 horas de día hábil.

Finalmente, según el artículo 48 de la LRJPAC “cuando el último día del plazo sea inhábil, se entenderá prorrogado al primer día hábil siguiente”. Así, en el caso de que a un administrado el vencimiento de su plazo se corresponda con un día inhábil podrá proceder a la presentación electrónica en ese mismo día inhábil o en el siguiente día hábil.

## **V. EFICACIA DE LA FIRMA ELECTRÓNICA EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA**

El artículo 68 de la Ley 24/2001 ha modificado la Ley 30/1992, para impulsar la administración electrónica, introduciendo un nuevo apartado nueve en el artículo 38 de la Ley 30/1992, el Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento



Administrativo Común, según el cual 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 legalmente establecidos. Los requisitos telemáticos solo estarán habilitados para la recepción o salida de las solicitudes, escritos y comunicaciones relativas a los procedimientos y trámites de la competencia del órgano o entidad que creó el registro y que se especifiquen en la nota 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.

Los registros telemáticos permitirán la presentación de solicitudes, escritos y comunicaciones todos los días del año durante las veinticuatro horas.

Por ello, a efectos de cómputo de plazos, la recepción en un día inhábil para el órgano o entidad se entenderá efectuada en el primer día hábil siguiente.

Cierto es que el acceso al Registro telemático no debe de producirse necesariamente mediante mecanismos de firma electrónica, pero la tendencia que se deja ver en el Anteproyecto de Ley de firma electrónica, todavía en fase de borrador, es que el acceso a los Registros Públicos se hará preferentemente mediante instrumentos de firma electrónica.

Igualmente, la Ley 24/2001 añade un nuevo apartado 3 al artículo 59 de la Ley 30/1992, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, en el siguiente sentido:

“Para que la notificación (de un acto administrativo) 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 con los requisitos reglamentariamente establecidos.

En estos casos, la notificación se entenderá practicada a todos los efectos legales en el momento en que se produzca el acceso a su contenido en la dirección electrónica.

Pero si existiendo constancia de la recepción de la notificación en la dirección electrónica, transcurrieran diez días naturales sin que realmente se acceda a su contenido, se entenderá que a los efectos legales oportunos la notificación ha sido rechazada, salvo que de oficio o a instancia del destinatario se compruebe la imposibilidad técnica o material del acceso”.

Asimismo, se añadió a la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común una nueva disposición adicional, la decimoctava, sobre presentación telemática de solicitudes y comunicaciones dirigidas a la Administración General del Estado y sus Organismos Públicos.

Pero el auténtico desarrollo de la utilización de la firma electrónica en las relaciones vía electrónica entre el ciudadano y la Administración se ha producido en la Ley 11/2007, de 22 de junio de acceso electrónico de los ciudadanos a los servicios públicos. En dicha ley, en su artículo 13, sobre formas de identificación y autenticación, se dispone que las Administraciones Públicas admitirán, en sus relaciones por medios electrónicos, podrán utilizar sistemas de firma electrónica que sean conformes a los establecido en la 59/ 2003, de firma electrónica y que resulten adecuados para garantizar, cuanto menos, la identificación de los participantes y además, y en su caso, la autenticidad e integridad de los documentos electrónicos.

Del mismo modo, los ciudadanos, siempre y en todo caso, podrán utilizar en sus relaciones vía electrónica con las Administraciones Públicas, los sistemas de firma electrónica incorporados al Documento Nacional de Identidad, para personas físicas; por lo que el DNI electrónico contendrá el sistema de firma electrónica cuyo uso debe ser más generalizados no sólo en las relaciones que el ciudadano entable con la Administración, sino también en el ámbito del tráfico jurídico privado.

Así, respecto de la utilización del Documento Nacional de Identidad electrónico, el artículo 14 dispone que las personas físicas podrán, en todo caso y con carácter universal, utilizar los sistemas de firma electrónica incorporados al Documento Nacional de Identidad en su relación por medios electrónicos con las Administraciones Públicas. El régimen de utilización y efectos de dicho documento se regirá por su normativa reguladora.

Del mismo modo y junto al sistema de firma electrónica previsto en el DNI, el ciudadano podrá utilizar en sus relaciones vía electrónica con la Administración sistemas de firma electrónica avanzada, incluyendo los basados en certificado electrónico reconocido, admitidos por las Administraciones Públicas. La relación de sistemas de firma electrónica avanzada admitidos, con carácter general, en el ámbito de cada Administración Pública, deberá ser pública y accesible por medios electrónicos, dicha relación incluirá, al menos información sobre los elementos de identificación utilizados, así como, en su caso, las

características de los certificados electrónicos admitidos, los prestadores que los expiden y las especificaciones de la firma electrónica que puede realizarse con dichos certificados. Y respecto de los certificados electrónicos expedidos a Entidades sin personalidad jurídica, previstos en la legislación de firma electrónica, podrán ser admitidos por las Administraciones Públicas en los términos que estas determinen.

Igualmente se podrá utilizar otros sistemas de firma electrónica, como la utilización de claves concertadas en un registro previo como usuario, la aportación de información conocida por ambas partes u otros sistemas no criptográficos, en los términos y condiciones que en cada caso se determinen.

Las Administraciones Públicas para su identificación electrónica y para la autenticación de los documentos electrónicos que produzcan podrán utilizar sistemas de firma electrónica basados en la utilización de certificados de dispositivo seguro o medio equivalente que permita identificar la sede electrónica y el establecimiento con ella de comunicaciones seguras; sistemas de firma electrónica para la actuación administrativa automatizada; la firma electrónica del personal al servicio de las Administraciones Públicas o el intercambio electrónico de datos en entornos cerrados de comunicación, conforme a los específicamente acordado entre las partes.

Así, y según se prevé en el artículo 16, las Administraciones Públicas podrán determinar, teniendo en cuenta los datos e intereses afectados, y siempre de forma justificada, los supuestos y condiciones de utilización por los ciudadanos de otros sistemas de firma electrónica, tales como claves concertadas en un registro previo, aportación de información conocida por ambas partes u otros sistemas no criptográficos. En aquellos supuestos en los que se utilicen estos sistemas para confirmar información, propuestas o borradores remitidos o exhibidos por una Administración Pública, ésta deberá garantizar la integridad y no repudio por ambas partes de los documentos electrónicos concernidos y cuando resulte preciso las Administraciones Públicas certificarán la existencia y el contenido de las actuaciones de los ciudadanos en las que se hayan usado formas de identificación y autenticación a que se refiere este artículo.

La Ley 11/2007, prevé con carácter general que las sedes electrónicas utilicen, para identificarse y garantizar una comunicación segura con las mismas, sistemas de firma electrónica basados en certificados de dispositivo seguro o medio equivalente. Y cuando la actuación administrativa sea automatizada, cada Administración Pública podrá determinar

los supuestos de utilización de sistemas de sellado electrónico o códigos seguros de verificación vinculado a la Administración Pública, órgano o entidad 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.

En cuanto a la firma electrónica del personal al servicio de las Administraciones Públicas, cada Administración Pública podrá proveer a su personal de sistemas de firma electrónica, los cuales podrán identificar de forma conjunta al titular del puesto de trabajo o cargo y a la Administración u órgano en la que presta sus servicios, junto con el sistema de firma electrónica basada en el Documento Nacional de Identidad, que podrá utilizarse a los efectos de su uso en el ámbito del Derecho Público.

La Ley 11/2007 prevé también el uso y utilización de sistemas de firma electrónica de prestadores de servicios de firma electrónica en el artículo 21, sobre interoperabilidad de la identificación y autenticación por medio de certificados electrónicos. En dicho precepto se dispone que los certificados electrónicos reconocidos emitidos por prestadores de servicios de certificación serán emitidos por las Administraciones Públicas como válidos para relacionarse con las mismas, siempre y cuando el prestador de servicios de certificación ponga a disposición de las Administraciones Públicas la información que sea precisa en condiciones que resulten tecnológicamente viables y sin que suponga coste alguno para aquellas. Los sistemas de firma electrónica utilizados o admitidos por alguna Administración Pública distintos de los basados en los certificados a los que se refiere el apartado anterior podrán ser asimismo admitidos por otras Administraciones, conforme a principios de reconocimiento mutuo y reciprocidad. Y 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. Cada Administración Pública podrá disponer de los mecanismos necesarios para la verificación del estado de revocación y la firma con los certificados electrónicos admitidos en su ámbito de competencia.

La Ley también prevé que el ciudadano no disponga de DNI electrónico ni de ningún otro sistema de firma electrónica de los que exija por Ley para relacionarse con la Administración por medios electrónicos. Para ello ha previsto en el artículo 22 que en los supuestos en que para la realización de cualquier operación por medios electrónicos se requiera la identificación o autenticación del ciudadano mediante algún instrumento de los previstos en la Ley y que aquel no disponga de ellos, tal identificación o autenticación podrá ser

válidamente realizada por funcionarios públicos mediante el uso del sistema de firma electrónica del que estén dotados. Para ello el ciudadano deberá identificarse y prestar su consentimiento expreso, debiendo quedar constancia de ello para los casos de discrepancia o litigio y cada Administración Pública mantendrá actualizado un registro de los funcionarios habilitados para dicha identificación o autenticación.

Finalmente, el artículo 23 prevé que las Administraciones Públicas puedan habilitar con carácter general o específico a personas físicas o jurídicas autorizadas para la realización de determinadas transacciones electrónicas en representación de los interesados. Dicha habilitación deberá especificar las condiciones y obligaciones a las que se compromete los que así adquieran la condición de representantes, y determinará la presunción de validez de la representación salvo que la normativa de aplicación prevea otra cosa. Las Administraciones Públicas podrán requerir, en cualquier momento, la acreditación de dicha representación.