
El procedimiento administrativo electrónico

PID_00238295

Sandra González
Ascen Moro

Tiempo mínimo de dedicación recomendado: 7 horas



Índice

Introducción.....	5
Objetivos.....	6
1. La transformación de los procedimientos administrativos....	7
2. La simplificación administrativa. Declaración responsable y comunicación previa.....	10
3. El procedimiento administrativo electrónico.....	24
3.1. Iniciación del procedimiento	25
3.1.1. El registro electrónico. Asistencia en el uso de medios electrónicos a los interesados	28
3.1.2. La solicitud y la aportación de documentación	32
3.1.3. La firma electrónica. La identificación y la firma electrónica en las administraciones públicas	35
3.1.4. ¿Y en la práctica? Resumen de las principales actuaciones necesarias en la fase de inicio	47
3.2. Ordenación del procedimiento	49
3.2.1. Normas generales	49
3.2.2. El expediente administrativo	50
3.3. Instrucción del procedimiento	53
3.3.1. Actos de instrucción	53
3.3.2. Las copias electrónicas: la compulsa electrónica	55
3.4. Terminación del procedimiento	59
3.4.1. La resolución	59
3.4.2. La notificación	61
3.4.3. El archivo de documentos	69
3.4.4. La tramitación simplificada del procedimiento administrativo común	75
3.4.5. La gestión documental en el marco de la Administración digital	77
3.4.6. La actividad administrativa automatizada	86
Abreviaturas.....	91
Bibliografía.....	92

Introducción

La regulación de la introducción de los medios electrónicos en la operativa de las administraciones ha sido incorporada progresivamente en las leyes reguladoras del procedimiento administrativo, con el objetivo de incluir en su práctica las herramientas de un mundo cada vez más tecnológico.

La incorporación de los medios electrónicos a la tramitación de los procedimientos administrativos ha dado lugar al surgimiento de la expresión *procedimiento administrativo electrónico*, bajo la cual se contiene la regulación del uso de los medios electrónicos en la tramitación del procedimiento administrativo.

En este módulo, se analizarán las diferentes instituciones que conforman el procedimiento administrativo electrónico y se estudiará el impacto del uso de los medios electrónicos en las diferentes fases.

Objetivos

- 1.** Analizar el impacto del uso de los medios electrónicos en la tramitación de los procedimientos administrativos.
- 2.** Conocer los requisitos del uso de los medios electrónicos en las diferentes fases que conforman el procedimiento administrativo.
- 3.** Valorar el impacto del uso de los medios electrónicos en la simplificación del procedimiento administrativo.

1. La transformación de los procedimientos administrativos

La LRJPAC constituyó el punto de partida de la introducción de los medios electrónicos en la actividad administrativa. No obstante, hasta la entrada en vigor de la LAECSP la Administración pública no asumió la obligación de dotarse de los medios y sistemas electrónicos que permitan a la ciudadanía ejercer el derecho a relacionarse con la Administración por estos medios.

Un aspecto fundamental en este tipo de relación electrónica es la seguridad de las transacciones. En este campo la LAECSP supuso un gran avance, en tanto que regula un marco normativo con voluntad de sistemática que obliga a las administraciones públicas a incorporar la tecnología en su actividad, regulando al mismo tiempo un catálogo de derechos a favor de la ciudadanía.

El desarrollo normativo de esta Ley, así como su efectiva implantación por los diferentes órganos administrativos, ha permitido que la Administración pública haya prestado un gran número de servicios públicos a través de Internet. Y no solo eso, este escenario de digitalización de la Administración pública ha supuesto, además, utilizar las capacidades que ofrecen los medios electrónicos para el rediseño integral de los procesos y servicios, permitiendo nuevas formas de relación con la ciudadanía y posibilitando, además, la prestación de servicios innovadores que no serían posibles sin un cambio cultural previo imprescindible.

Asimismo, la reforma normativa aprobada en el 2015 ha modificado en profundidad el ordenamiento jurídico público. Se trata de una reforma que, como ya se ha apuntado de forma reiterada, está articulada en torno a dos ejes: las relaciones *ad extra* y *ad intra* de las administraciones públicas, que se han vehiculado a través de la aprobación de dos leyes que constituyen los pilares sobre los cuales se asienta el derecho administrativo español: la LPACAP y la LRJSP. Estas normas constituyen el nuevo marco legal de funcionamiento de la Administración e incorporan el uso de los medios electrónicos desde una nueva perspectiva más adaptada a la sociedad de hoy día.

Estas leyes incorporan, de manera adaptada, las normas hasta ahora contenidas en la LAECSP, en lo que hace referencia al funcionamiento electrónico del sector público, y algunas de las previstas en el RD 1671/2009, de 6 de noviembre, de aplicación en la Administración general del Estado, por el que se desarrolla parcialmente la anterior.

Se integran así materias que necesitaban una regulación unitaria, ya que la norma debía responder a la necesidad de que la utilización de los medios electrónicos fuera la práctica habitual en el seno de las organizaciones públicas.

Es decir, el objetivo final es la transformación digital de las administraciones públicas, estableciendo como canal prioritario para el acceso de la ciudadanía a los servicios públicos el electrónico; haciendo prevalecer la colaboración estrecha con los agentes interesados para prestar mejores servicios a la ciudadanía; y donde la transparencia y la innovación estén totalmente integradas en la operativa administrativa.

Por otro lado, otros textos legales de reciente aprobación, más allá de las normas de procedimiento administrativo y administración electrónica, han establecido también obligaciones a las administraciones públicas vinculadas al uso de los medios electrónicos. Así, la LTAIBG ha obligado a las administraciones públicas a la creación y el mantenimiento de portales de transparencia a través de los cuales ofrecer información y datos públicos, lo que ha comportado, en aras a los principios de eficacia y eficiencia, una aceleración de la necesidad de digitalización e interconexión de las administraciones públicas.

Por tanto, este marco jurídico renovado hace necesaria la reformulación operativa de las estrategias de Administración electrónica para que estas evolucionen al mismo tiempo que el desarrollo tecnológico, es decir, para situarse a la altura de las demandas de la sociedad.

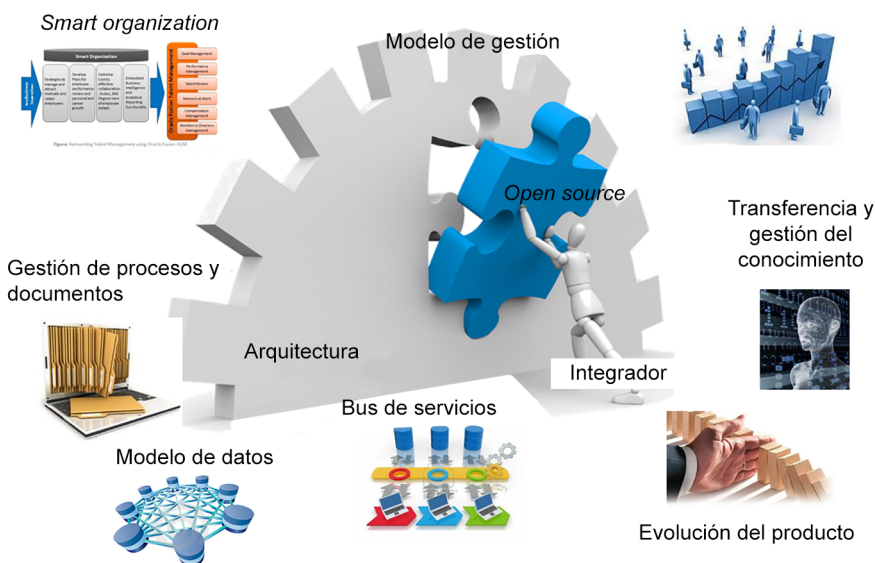
En la actualidad, es necesario canalizar el paso de una Administración inicialmente concebida como *administración electrónica* a una **administración digital, abierta y racional**, para lo cual es necesaria la incorporación de nuevas infraestructuras y la revisión y actualización de los procesos existentes.

Ved también

Véase al respecto el módulo 5.

Estrategia de Administración:

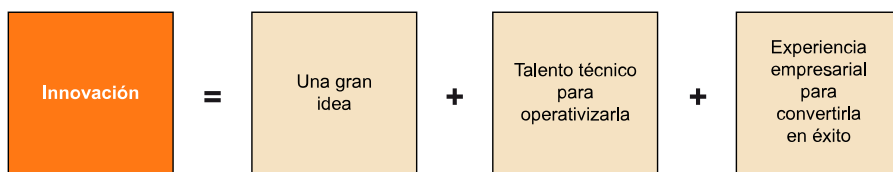
«Una organización administrativa inteligente, estructurada en torno a una arquitectura integrada de servicios orientada a procesos simplificados y comunes»



Desde esta perspectiva, la introducción de los medios electrónicos en el ámbito de actuación de la Administración pública ha supuesto un gran esfuerzo de los diferentes actores que intervienen en su producción para transformar los patrones clásicos en un nuevo escenario donde las TIC tienen una función esencial.

En concreto, se crea un nuevo paradigma de producción de resoluciones y actos administrativos que pone en entredicho la efectividad de los principios jurídicos creados para una visión muy distinta a la tradicional, lo que obliga a agudizar el ingenio para posibilitar esta nueva forma de actuación pública, que requiere de la puesta en marcha de mecanismos que depuren y agilicen la producción administrativa, en tanto que exige la apertura a la ciudadanía de los datos que están en poder de la Administración.

En paralelo, la irrupción de las TIC también ha propiciado la introducción de **innovación** en los procesos de mejora de los servicios públicos, pasando de la simple automatización de los procedimientos que habitualmente se hacían en papel, a aprovechar toda esta tecnología y conocimiento para innovar y «reinventar» los procedimientos, gracias a la aportación de lo que se ha denominado **intraemprendedores públicos**.



Fuente: Campos Acuña (2016).

Todos estos nuevos escenarios tienen un punto de encuentro: la transformación digital solo será posible si junto a la actuación administrativa automatizada se incorpora también el cambio cultural necesario para adaptar las administraciones públicas a las nuevas demandas de la sociedad, para lo que obviamente la Administración electrónica adquiere un carácter instrumental imprescindible y necesario.

2. La simplificación administrativa. Declaración responsable y comunicación previa

Como se ha expuesto anteriormente, la Administración electrónica se ha convertido en una herramienta fundamental e imprescindible que posibilita la accesibilidad a la información pública y la simplificación administrativa.

En este contexto, el término simplificación administrativa es más amplio que el concepto de simplificación de procedimientos, de modo que el primero afecta a la racionalización de la Administración pública, y el segundo se refiere a cuestiones más procedimentales. Se incluyen en este campo una serie de acciones que engloban la simplificación normativa (reducción de la complejidad de las normas jurídicas), simplificación orgánica (mejora de las organizaciones públicas) y simplificación procedimental (reducción tanto de trámites como del número de procedimientos administrativos).

Por otro lado, en los últimos años, el concepto de simplificación administrativa se ha visto fuertemente influenciado por la aparición de un nuevo concepto en las recomendaciones de las organizaciones internacionales (especialmente de la UE y la OCDE), y que en ocasiones se confunde con la propia noción de simplificación. Se trata de la denominada **política de reducción de cargas administrativas**.

Como se manifiesta en el manual de simplificación administrativa y reducción de cargas para la Administración general del Estado:

«Este nuevo enfoque pone el acento en los costes y obligaciones que la Administración pública impone a empresas, ciudadanos y agentes económicos a la hora de relacionarse con ella. Por el contrario, la racionalización o agilización del procedimiento se centra en ordenar el procedimiento administrativo conforme a un criterio razonable del tiempo, del coste y de la norma, con el fin de que sea más ágil y económico, mediante la revisión, simplificación, supresión o modificación de los parámetros que configuran el procedimiento administrativo para imprimir celeridad, eficiencia y eficacia en la actividad administrativa.»

Fruto de esta categorización, se han desarrollado dos estrategias paralelas y complementarias de simplificación en el plano comparado: la **better regulation** y la **better administration**, cuyas características se muestran en el siguiente cuadro resumen:

Panel comparativo de técnicas de simplificación de procedimientos

Técnicas de simplificación	Reducción de cargas	Agilización de trámites
Ordenamientos característicos	EE.UU, Reino Unido, Holanda, Unión Europea.	España (sobre todo en CC. AA.), Portugal, Alemania, Colombia, etc.

Fuente: Gamero Casado (2014).

Referencia bibliográfica

Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas (2014). *Manual de simplificación y reducción de cargas para la Administración General del Estado*.

Técnicas de simplificación	Reducción de cargas	Agilización de trámites
Objetivo	Reducir los costes de las actividades económicas (<i>better regulation</i>).	Eficiencia de la actuación administrativa (<i>better administration</i>).
Procedimientos implicados	Los relativos al inicio y ejercicio de actividades económicas.	Cualesquiera procedimientos, con especial énfasis en los que tengan mayor impacto en la población.
Beneficiarios	Principalmente empresas.	Conjunto de la ciudadanía.
Técnicas de articulación	<ul style="list-style-type: none"> - <i>Standard costs model</i>. Reducción de aportación documental (con objetivos cuantitativos o con otras técnicas). - Evaluación de impacto normativo. - Una por otra (<i>one-in-one-out</i>). - Sustitución de autorizaciones por declaraciones y comunicaciones. - Ampliación del silencio positivo. 	<ul style="list-style-type: none"> - Existencia de legislación sobre procedimiento común. - Catálogo de procedimientos. - Clasificación de procedimientos en familias. - Impulso del procedimiento de oficio. - Sustitución de trámites preceptivos por facultativos. - Optimización de emisión de informes (preferiblemente mediante formularios).
Técnicas mixtas o combinadas	<ul style="list-style-type: none"> - Implementación de soluciones de Administración electrónica. - Dotación y depuración de formularios. - Reducción de los plazos y de los tiempos de respuesta. 	

Fuente: Gamero Casado (2014).

Cabe destacar en la actualidad la aplicación simultánea de estas técnicas de simplificación. Un claro exponente de **técnica combinada de simplificación** es la implantación de soluciones de Administración electrónica:

«La implantación de soluciones de Administración electrónica se encuentra reputada como uno de los más eficaces instrumentos de simplificación administrativa. En particular, la digitalización de procedimientos administrativos que tiene lugar con la implantación de la Administración electrónica es una ocasión propicia para la aplicación de las técnicas de simplificación» (Gamero Casado, 2014).

En definitiva, la Administración electrónica se ha convertido en la gran esperanza para lograr una Administración reinventada, menos compleja, transparente y orientada a la ciudadanía. Así lo recogió el legislador en la LAECSP cuando introdujo el **principio de simplificación administrativa**¹, donde se estableció que la aplicación de medios electrónicos a la gestión de los procedimientos, procesos y servicios debía ir **siempre precedida** de un análisis de rediseño funcional y simplificación del procedimiento, proceso o servicio, en el que se debían considerar especialmente los siguientes aspectos:

⁽¹⁾Art. 3 LAECSP.

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

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

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

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

En este contexto, la LPACAP y la LRJSP han incorporado esta filosofía simplificadora, manifestando que únicamente mediante ley, cuando resulte eficaz, proporcionado y necesario, podrán incluirse trámites adicionales o distintos, y que reglamentariamente, podrán establecerse especialidades del procedimiento referidas a los órganos competentes, plazos propios del concreto procedimiento por razón de la materia, formas de iniciación y terminación, publicación e informes para recabar² con la idea de que el procedimiento administrativo, además de ser electrónico, ha de ser lo menos burocrático posible.

⁽²⁾Art. 1.2 LPACAP.

Por otro lado, se indica también que la comparecencia de las personas ante las oficinas públicas, ya sea presencialmente o por medios electrónicos, solo será obligatoria cuando así esté previsto en una norma con rango de ley³ reconociéndose también, en clave de derechos de los interesados, el derecho de no presentar documentos originales salvo que, de manera excepcional, la normativa reguladora aplicable establezca lo contrario (en caso de que, excepcionalmente, deban presentar un documento original, tendrán derecho a obtener una copia autenticada de este); el 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 estas; asimismo, los interesados no estarán obligados a aportar documentos que hayan sido elaborados por cualquier Administración pública, con independencia de que la presentación de estos documentos tenga carácter preceptivo o facultativo en el procedimiento de que se trate, siempre que el interesado haya expresado su consentimiento a que sean consultados o recabados dichos documentos.

⁽³⁾Art. 19 LPACAP.

Se presumirá que la consulta u obtención es autorizada por los interesados salvo que conste en el procedimiento su oposición expresa o la ley especial aplicable requiera consentimiento expreso. En ausencia de oposición del interesado, las administraciones públicas deberán recabar los documentos electrónicamente a través de sus redes corporativas o mediante consulta a las plataformas de intermediación de datos u otros sistemas electrónicos habilitados al efecto⁴.

⁽⁴⁾Arts. 28 y 53 LPACAP.

En la fase de instrucción, se dispone que los actos que requieran la intervención de los interesados deberán practicarse en la forma que resulte más conveniente para ellos y sea compatible, en la medida de lo posible, con sus obligaciones laborales o profesionales⁵.

⁽⁵⁾Art. 75.3 LPACAP.

Otra manifestación clara de la voluntad de simplificación es la inclusión de la declaración responsable como el documento suscrito por un interesado en el que este manifiesta, bajo su responsabilidad, que cumple con los requisitos establecidos en la normativa vigente para obtener el reconocimiento de un derecho o facultad o para su ejercicio, que dispone de la documentación que así lo acredita, que la pondrá a disposición de la Administración cuando le sea requerida, y que se compromete a mantener el cumplimiento de las anteriores obligaciones durante el periodo de tiempo inherente a dicho reconocimiento o ejercicio.

Todos estos requisitos deberán estar recogidos de manera expresa, clara y precisa en la correspondiente declaración responsable, y las administraciones públicas podrán requerir en cualquier momento que se aporte la documentación que acredite el cumplimiento de los mencionados requisitos. Asimismo, se entiende por comunicación aquel documento mediante el que los interesados ponen en conocimiento de la Administración pública competente sus datos identificativos o cualquier otro dato relevante para el inicio de una actividad o el ejercicio de un derecho⁶.

⁽⁶⁾Art. 69 LPACAP.

Otra manifestación clara del principio de simplificación es la obligación de acordar en un solo acto todos los trámites que, por su naturaleza, admitan un impulso simultáneo y no sea obligado su cumplimiento sucesivo y, en el caso de que haya trámites que deban ser cursados por otros órganos, se les deberá comunicar el plazo legal establecido al efecto⁷.

⁽⁷⁾Art. 72 LPACAP.

De hecho, la voluntad inherente en todo el texto legal por incorporar la simplificación como un principio nuclear de todo su articulado la encontramos de manera fehaciente en la incorporación del capítulo destinado exclusivamente a la tramitación simplificada del procedimiento administrativo común, que podrá acordarse, de oficio o a solicitud del interesado, cuando razones de interés público o la falta de complejidad del procedimiento así lo aconsejen⁸ (tema que será abordado explícitamente más adelante).

⁽⁸⁾Art. 96 LPACAP.

Tabla de medición del coste directo de las cargas administrativas

Carga u obligación	Euros
1) Presentar una solicitud presencialmente.	80,00
2) Presentar una solicitud electrónica.	5,00
3) Tramitación mediante intermediarios (bancos, médicos, etc.).	35,00
4) Presentación convencional de documentos, facturas o requisitos.	5,00
5) Presentación de una comunicación presencialmente.	30,00
6) Presentación de una comunicación electrónicamente.	2,00

De conformidad con el MS, los costes pueden ser acumulativos. De este modo, por ejemplo, si se exige presentar una solicitud presencial, acompañada de dos documentos, de los cuales uno debe compulsarse, el cálculo del coste sería el siguiente: 80,00 euros por la solicitud presencial + 10,00 euros por la presentación convencional de dos documentos + 1,00 euro por la compulsación de uno = 91,00 euros.

Carga u obligación	Euros
7) Presentación electrónica de documentos, facturas o requisitos.	4,00
8) Aportación de datos.	2,00
9) Presentación de copias compulsadas (se acumula al coste del documento).	1,00
10) Presentación de un informe o memoria.	500,00
11) Obligación de conservar documentos.	20,00
12) Inscripción convencional en un registro.	110,00
13) Inscripción electrónica en un registro.	50,00
14) Llevanza de libros.	300,00
15) Llevanza de libros mediante vía electrónica.	150,00
16) Auditoría o controles por organizaciones o profesionales externos.	1.500,00
17) Información a terceros.	100
18) Formalización en documentos públicos de hechos o documentos.	500,00
19) Obligación de comunicar o publicar alguna información.	100

De conformidad con el MS, los costes pueden ser acumulativos. De este modo, por ejemplo, si se exige presentar una solicitud presencial, acompañada de dos documentos, de los cuales uno debe compulsarse, el cálculo del coste sería el siguiente: 80,00 euros por la solicitud presencial + 10,00 euros por la presentación convencional de dos documentos + 1,00 euro por la compulsada de uno = 91,00 euros.

Dando una ojeada a las técnicas concretas de articulación de estas estrategias de simplificación administrativa, es relevante poner el punto de mira en las **declaraciones responsables y comunicaciones**, debido al giro conceptual que han incorporado en el proceder habitual de las administraciones públicas.

En concreto, hay que contextualizar la introducción de estas técnicas con la aprobación de la Directiva de servicios relativa a los servicios en el mercado interior y su transposición, que han provocado un cambio considerable en la forma de intervención administrativa en las actividades de servicios, desde el punto de vista de que limita el uso de las autorizaciones para sustituirlas por elementos de autorregulación, como las comunicaciones y las declaraciones responsables⁹.

⁽⁹⁾Directiva 2006/123/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de diciembre y Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio.

La declaración responsable y la comunicación actúan como herramientas de simplificación administrativa en relación con los trámites y procedimientos donde son incluidas. Lo relevante de estas figuras administrativas es que trasladan la actividad clásica de verificación *ex ante*, del cumplimiento de los requisitos y concesión de la autorización, a un momento de inspección *ex post*, de comprobación de la veracidad de los datos manifestados por la persona interesada.

En este sentido, hay que traer a colación el papel que han tenido las ventanillas únicas electrónicas como instrumento de simplificación de procedimientos, y como elemento clave para garantizar la libre circulación de bienes, servicios y personas, como un derecho fundamental que asiste a los ciudadanos de la Unión Europea.

En el ámbito autonómico, encontramos manifestaciones del proyecto de ventanilla única empresarial, por ejemplo, en Cataluña (cuyo acrónimo es FUE), enmarcándose en la estrategia Cataluña 2020 (ECAT 2020), que es la hoja de ruta establecida por el Gobierno catalán para reactivar la economía y reorientar el sector productivo hacia un modelo económico más inteligente, más sostenible y más integrador, que contempla entre sus líneas de actuación:

- 1) Mejorar la ocupabilidad de las personas, en especial a través de la orientación profesional y la formación.
- 2) Mejorar el funcionamiento del mercado laboral.
- 3) Facilitar el acceso de las empresas a la financiación.
- 4) Promover la reorientación estratégica de las empresas.
- 5) Promover el emprendimiento.
- 6) Impulsar la transición hacia una economía más eficiente en el uso de los recursos.
- 7) **Impulsar la modernización de la Administración y la simplificación administrativa.**
- 8) Impulsar las infraestructuras estratégicas que necesita el tejido productivo.

En este contexto, mediante Acuerdo de Gobierno de marzo del 2011 se crea la Comisión de Coordinación para la Implantación de la FUE, y se encarga al consorcio Administració Oberta de Catalunya (AOC) desarrollar un conjunto de trámites estandarizados y simples, dirigidos a las empresas, que permitan la multicanalidad en la gestión, los cuales se ponen a disposición de los entes locales para su incorporación en las correspondientes cartas de servicios.

Este proyecto en concreto abarcaba los aspectos organizativos, jurídicos y tecnológicos necesarios para su implementación, y tenía como objetivo impulsar un cambio de modelo en las relaciones de las administraciones con las empresas, con la idea de simplificarlas, reducir las cargas administrativas e intentar acercarse al concepto de bussiness friendly.

El resultado de este proyecto, que fue evaluado en el año 2014, es el siguiente:

- Eliminación de 80 trámites.
- Simplificación y reducción de cargas administrativas en 410 trámites.
- Incorporación a la FUE de 334 trámites (multiadministración y multicanal).

En este sentido, la posterior aprobación de la Ley 16/2015, de 21 de julio, de simplificación de la actividad administrativa de la Administración de la Generalitat y de los gobiernos locales de Cataluña y de impulso de la actividad económica, supone una reafirmación de este propósito que, sin renunciar a la protección del interés general, incide en la reducción de plazos y el aumento de la eficiencia de recursos en los procedimientos de autorización y control de las actividades económicas, con la idea de reducir costes para las empresas y contribuir a reactivar la actividad económica y la ocupación.

Para ello, la Ley catalana establece como instrumento para facilitar la actividad económica el establecimiento de una ventanilla única empresarial (FUE), con la idea de que desde un único punto se puedan llevar a cabo todos los procedimientos necesarios para acceder y ejercer la actividad económica, incluyendo la información, el asesoramiento, la tramitación unificada y la finalización del trámite.

La idea es que la FUE actúe como una red interadministrativa, estableciéndose la obligación de todos los entes locales de Cataluña a adherirse a la FUE¹⁰.

Desde un punto de vista práctico, la implantación de un proyecto de estas características implica no solo contar con las soluciones tecnológicas y los instrumentos necesarios para garantizar el cumplimiento de esta obligación, sino también la necesidad de reorganizar efectivos y procedimientos para reproducir y garantizar, tanto de forma presencial como por Internet, una atención integral a las empresas y profesionales que se relacionan con las administraciones públicas, para facilitarles en un único punto toda la información, asesoramiento y tramitación necesarios para llevar a cabo su actividad.

De manera independiente de las técnicas o estrategias utilizadas, en el plano práctico, para implementar todas estas herramientas de simplificación de procedimientos, es habitual que las administraciones dispongan, por un lado, de una **metodología de simplificación**, cuya concepción requiere de un liderazgo político y directivo claro y contundente (una organización se comprometerá en la implementación de un plan de simplificación cuando esta política sea priorizada y cuente con un respaldo al máximo nivel), y por el otro, que se constituyan en el seno de la organización **equipos multidisciplinares de mejora de procedimientos**, compuestos habitualmente por personal experto en la materia del ámbito específico que hay que tratar y conocedores de las técnicas específicas para aplicar (juristas, especialistas en rediseño de procesos, informáticos, trabajadores públicos familiarizados con la tramitación de los procedimientos que hay que simplificar, etc., y recientemente, también se ha incorporado, por razones obvias, a técnicos en gestión documental). La

⁽¹⁰⁾Art. 15.3 Ley 16/2015, de 21 de julio, de simplificación de la actividad administrativa de la Administración de la Generalitat y de los gobiernos locales de Cataluña y de impulso de la actividad económica.

práctica de las administraciones que se han visto inmersas en un proceso de transformación de este calado pone de manifiesto que en la tarea de revisión y mejora de procedimientos, el trabajo de estos equipos ha de contemplar:

- La incorporación de las TIC.
- La incorporación de las herramientas y plataformas de Administración electrónica (registros electrónicos, la firma electrónica, plataformas de notificación electrónica, etc.).
- La incorporación de fórmulas de simplificación, como las declaraciones responsables y las comunicaciones.
- Criterios de gestión documental y recuperación de la información.
- Aplicación de criterios de calidad de acuerdo con los estándares vigentes.
- La publicación de esta información de manera automatizada en los portales de transparencia y la remisión, si es necesario, a plataformas de otras administraciones públicas.

Para iniciar un proyecto de reingeniería de procedimientos, es habitual diferenciar cuatro grandes estadios que en la práctica son de gran utilidad a la hora de establecer una planificación adecuada de simplificación de procesos.

1) Selección de procedimientos: la priorización de los procesos que hay que tratar

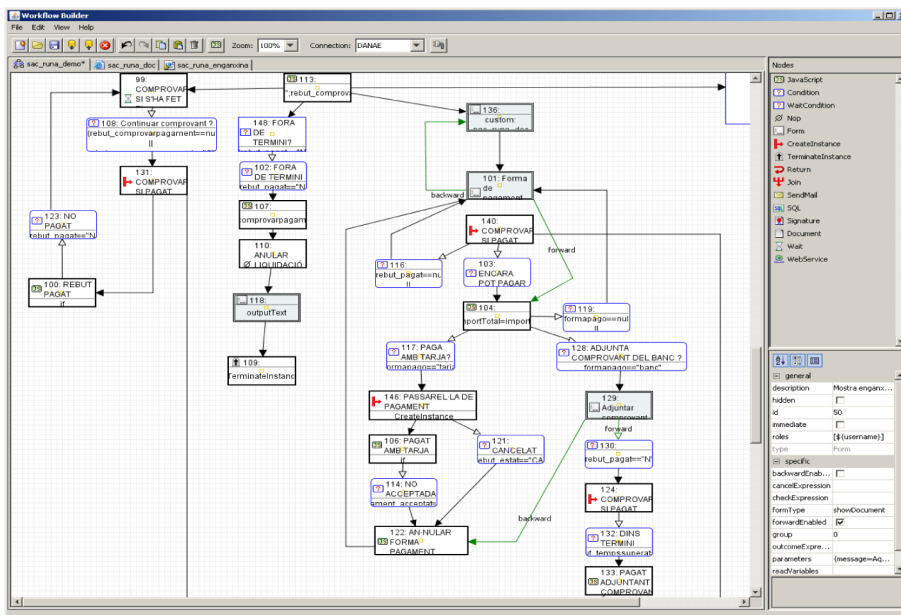
El punto de partida requiere conocer los procedimientos de la organización, por lo que es de gran utilidad contar con un inventario de procedimientos que sea acorde al cuadro de clasificación documental de la organización.

Para conseguir resultados a corto plazo, es recomendable seleccionar y priorizar los procedimientos objeto de diseño, para lo que pueden ser útiles los siguientes criterios de selección:

- **Impacto de los procedimientos en la ciudadanía**, ya sea por el volumen de ciudadanos afectados (mayor demanda) como por el componente estratégico para la organización en tanto que afecta a grupos de personas de especial interés en las políticas públicas que lleva a cabo.
- **El carácter reiterativo de los procedimientos**, qué criterios de eficiencia hacen recomendable su mejora y automatización.
- **Valor estratégico de los procedimientos**, alineado con los objetivos de cada organización, y que su mejora potencie su imagen y resultados.

- **Grado de transversalidad** en las diferentes unidades administrativas municipales.
- **Mejora tecnológica**, atendiendo a la posibilidad de introducir elementos de innovación TIC que soporta.
- **Valor económico**, en función del volumen de recursos económicos gestionados con el procedimiento.
- **Cambios normativos** que lo modifican.

Ejemplo de circuito de tramitación automatizado



No obstante, la decisión del conjunto de procedimientos que hay que revisar en primer término dependerá, obviamente, del punto de partida de cada organización y de la hoja de ruta establecida para la consecución de los objetivos, priorizando aquellos procedimientos que, o bien constituyen factores clave para el éxito de los proyectos estratégicos de la organización, o bien se ha identificado un ámbito concreto en el que el personal encargado de la gestión y tramitación de estos procedimientos está alineado con el proyecto de transformación e innovación de los servicios públicos.

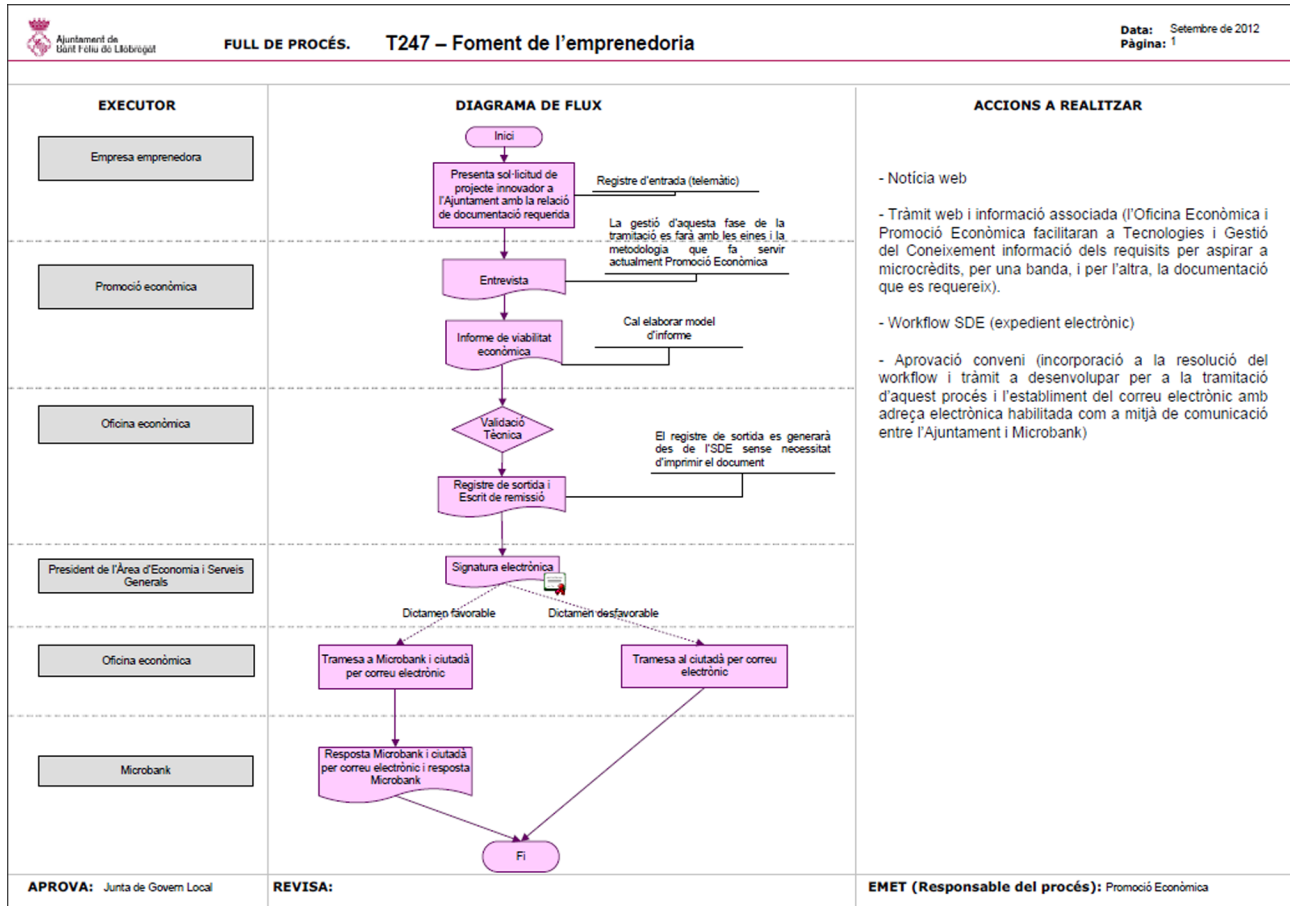
En ocasiones, la elección de un ámbito también puede fundamentarse en la facilidad a la hora de establecer el diagrama de flujo de un conjunto de procedimientos, como puede ser el ámbito de obras o actividades, en el que las fases de tramitación están claramente identificadas, lo que facilita la automatización y la introducción de aspectos de mejora y de innovación relacionados con la simplificación, reducción de trámites y cargas administrativas, revisión de los criterios de gestión documental, reutilización de la documentación, publicación de la información de forma clara y precisa en la sede electrónica, etc.

En estos procesos de mejora, es imprescindible la participación de todas las personas implicadas en la gestión y ejecución de cada uno de los procedimientos; las aportaciones, el conocimiento que cada una de ellas tiene de la realización de su parte del proceso es fundamental para tener un enfoque holístico de los problemas para resolver y cómo mejorar la prestación de los servicios públicos, además de suponer un aliciente para los propios trabajadores públicos, que son los que tienen el conocimiento empírico del proceso.

Introducir la gestión por procesos en una organización requiere de una metodología asumida como estratégica por la organización, con el objetivo claro de modernizar la gestión interna para conseguir una prestación de servicios más eficaz y eficiente.

2) Análisis de la situación actual y propuesta de mejoras

Una vez seleccionados los procesos y establecido el orden de prioridades, es el turno de describir los procesos seleccionados. Es recomendable disponer en las organizaciones de un modelo de plantilla normalizado que siga los estándares de calidad aplicables a la materia. Uno de los instrumentos que permiten la descripción y sistematización del procedimiento concreto de una forma gráfica, y que ayudan a analizar y detectar de manera rápida trámites superfluos o innecesarios en los procedimientos son las **hojas de proceso**.



Fuente: Ayuntamiento de Sant Feliu de Llobregat.

La hoja de proceso incorpora habitualmente el flujograma y la descripción breve del procedimiento, y se generarán tantas versiones como requiera el proceso de mejora y simplificación. Por tanto, en la representación de los procedimientos se incluyen dos elementos básicos e imprescindibles: el elemento de descripción gráfica (diagrama de flujo del procedimiento de trabajo) y el elemento de descripción textual (sucinta y exacta). Estos dos elementos se complementan entre sí: el diagrama permite una visualización sintética y más global del procedimiento y la descripción facilita su comprensión y la finalidad de cada una de sus fases.

La descripción gráfica de los procedimientos se lleva a cabo mediante un flujograma que permite visualizar la secuencia de los pasos de un procedimiento y las relaciones de dependencia entre las actividades que lo conforman. El diagrama de flujo no es un objetivo por sí solo, sino que tiene una función auxiliar para elaborar una descripción correcta del procedimiento. Se debe considerar como una técnica que facilita el hecho de ser sistemático a la hora de describir un procedimiento, ya que ayuda a no dejar sin describir ninguna parte de este.

Para la elaboración de los flujogramas, se utilizan una serie de figuras de uso prácticamente universal, con algunas variaciones, dependiendo del sistema utilizado. Estas figuras se interrelacionan mediante flechas, que ayudan a visualizar la relación de dependencia entre las actividades que forman parte de un procedimiento y las unidades responsables.

El sistema OSSAD (*office support analysis and design*, 1985) permite una buena flexibilidad y contiene una simbología universal y muy extendida, por lo que se puede considerar el sistema estándar que hay que utilizar porque permite una diagramación sencilla y comprensible. Esta simbología incluye símbolos de operación, de flujo, de procesamiento electrónico de datos y de documentación.

El conocimiento de cómo funcionan en la realidad las cosas nos facilitará la resolución y mejora de los puntos débiles del proceso, a la vez que nos permitirá su mejora incorporando:

- **Criterios de gestión documental e interoperabilidad**, que se concreta en la reducción de la documentación que se requiere a la ciudadanía, tanto en el componente de número de documentos necesarios para la tramitación, como en la posibilidad de gestionar y consultar los documentos que siendo requeridos por la tramitación ya estén en poder de la Administración pública. Para ello, los municipios y demás administraciones públicas deberán suscribir convenios de colaboración con las plataformas de intermediación de datos (tal y como se recoge en el tema dedicado a la interoperabilidad).
- **Racionalización** de las cargas de trabajo.
- **Eliminación de actividades que no aportan valor**, de actividades duplicadas o redundantes, de cuellos de botella. Asimismo, posibilitar la realización de actividades en paralelo siempre que sea posible.
- **Integración de soluciones tecnológicas** que agilicen la tramitación y, por ende, optimicen el tiempo de respuesta a la ciudadanía.

Del mismo modo, la publicación de la LTAIBG obliga también a incorporar elementos relacionados con la transparencia en la descripción del procedimiento que hay que simplificar. En este sentido, es muy recomendable a la hora de automatizar los procedimientos llevar a cabo un análisis de los metadatos que serán necesarios de cara a la automatización de la información que, por imperativo legal, hay que publicar y tener actualizada en los portales de transparencia de las organizaciones públicas.

3) Aprobación corporativa e implementación

Una vez se ha definido y mejorado el procedimiento, es absolutamente necesario que los procedimientos rediseñados sean aprobados por la organización con la finalidad evidente de legalizar su aplicación en el sistema de trabajo. En el expediente de aprobación, es aconsejable acompañar al procedimiento plasmado en la hoja de proceso, toda la documentación formal y plantillas derivadas de la tramitación (ejemplo: solicitud, requerimiento, informe técnico, decreto de alcaldía u otra forma de resolución, etc.).

Esta aprobación va más allá de ser un formalismo burocrático, de manera que ha de ser un estadio irrenunciable que garantiza la plena incorporación del nuevo procedimiento en el seno de funcionamiento de la organización, que nace con vocación de mejora continua.

Este ejercicio que se acaba de exponer no debe terminar con la aprobación del procedimiento, sino que la simplificación administrativa comporta un ejercicio de **mejora continua** que sigue el patrón PDCA (*plan, do, check, act*). Es decir, una vez implantado el procedimiento mejorado, su responsable ha de continuar supervisando que el procedimiento funciona, que sigue las pautas marcadas en su aprobación y, en definitiva, ha de continuar trabajando con los agentes implicados en el proceso para su mejora continua. De este modo, es preciso mantenerse alerta a los cambios normativos, a las expectativas de la ciudadanía y evaluar el impacto de estas demandas en el proceso, incorporando siempre que sea posible las ventajas asociadas a la incorporación de las TIC.

En ocasiones, y dadas las dificultades y costes que implican su puesta en marcha para las organizaciones, lo que en principio es concebido como un plan de reingeniería de procesos, en el sentido que propugnan las leyes de procedimiento administrativo, se acaba convirtiendo en la simple automatización de ciertos elementos del procedimiento administrativo (básicamente, aquellas fases que de manera general se pueden identificar en cualquier expediente administrativo). Por ejemplo, la incorporación de la firma electrónica en fases de resolución o informe, la introducción de la posibilidad de ser notificado electrónicamente, la posibilidad de realizar pagos por medios electrónicos, etc.

4) Socialización de la nueva solución a toda la organización

Como última fase en el proceso de reingeniería, es absolutamente necesaria la socialización de la nueva solución a toda la organización (unidad productora, información en la intranet corporativa y actualización de los formularios que se encuentran al alcance de la ciudadanía en la sede electrónica correspondiente, como compromiso de transparencia y eficiencia).

Implantación de la simplificación: requisitos

- ✓ La correcta implantación de proyectos de simplificación de procesos requiere de un soporte organizativo adecuado. → El impulso político es un factor clave para su éxito.
- ✓ Es necesario que las administraciones públicas adopten o aprueben una metodología de simplificación.

En el contexto actual, las metodologías deben incorporar criterios:



Tecnológicos: incorporación de las TIC al proceso (automatización de trámites, etc.).



Administración electrónica y reutilización de la información: incorporación al proceso de las herramientas de Administración electrónica (firma electrónica, interoperabilidad, pagos electrónicos, etc.).



Calidad: aplicando técnicas de calidad (ciclo PDAC, grupos de mejora, etc.).



Gestión documental: implantación de un sistema de gestión documental.



Transparencia: análisis expedientes para automatización indicadores transparencia.

3. El procedimiento administrativo electrónico

El procedimiento administrativo es el cauce formal por medio del cual se producen las resoluciones administrativas, es decir, los actos administrativos y las disposiciones generales. Este procedimiento comprende una serie de actuaciones sucesivas a través de las cuales se conforma la voluntad de las administraciones públicas, que lleva aparejada una producción documental en cada una de sus fases.

Se trata de un procedimiento vinculante. Si no se respeta el procedimiento, el acto administrativo puede ser nulo de pleno derecho o anulable¹¹. Y todo esto como consecuencia de las finalidades que se le atribuyen legalmente. En concreto, el procedimiento administrativo actúa como:

- Garantía de los derechos de los ciudadanos ante la actuación administrativa, de acuerdo con lo que dispone la CE respecto a que los actos administrativos han de dictarse siguiendo un procedimiento regulado por la ley¹².
- Es un instrumento que garantiza la eficacia y el acierto de las decisiones administrativas para la efectiva satisfacción del interés público.

Una vez asentada la importancia del procedimiento administrativo como garante de derechos y acierto de las decisiones administrativas, no es difícil advertir lo necesario que resulta llevar a cabo un análisis previo a la introducción de instrumentos electrónicos en el seno del procedimiento. Como se ha expuesto con anterioridad, la introducción masiva de las TIC en el ámbito administrativo, que asentó la LAECSP, ha supuesto un gran desafío para adaptar el ordenamiento jurídico administrativo al nuevo escenario electrónico, de la misma manera que la puesta en marcha del procedimiento administrativo electrónico ha requerido de una gran dosis de soluciones innovadoras en la concreta implantación en el plano práctico.

La LAECSP¹³ desarrolló la gestión electrónica de los procedimientos y los criterios para seguir, guardando un cierto paralelismo con la regulación que contenía la LRJPAC.

En esta línea, la LAECSP estableció que la gestión electrónica de la actividad administrativa debía respetar la titularidad y el ejercicio de la competencia por la Administración pública, órgano o entidad que la tuviera atribuida y el cumplimiento de los requisitos formales y materiales establecidos en las normas que regularan la correspondiente actividad. A estos efectos, y en todo caso bajo criterios de simplificación administrativa, se debía impulsar la aplicación de medios electrónicos a los procesos de trabajo y la gestión de los procedimientos y de la actuación administrativa¹⁴.

Por tanto, introdujo una habilitación legal para la utilización de los medios electrónicos en el ámbito de los procedimientos administrativos de la Administración general del Estado. Es decir, el alcance de esta habilitación fue limitado en tanto que el precepto no tenía condición de norma básica, a diferencia de lo que establecía la LRJPAC¹⁵, que contenía también una referencia habilitante para el conjunto de las administraciones públicas, de carácter básico, que no fue derogado por la LAECSP, y por lo tanto es este precep-

⁽¹¹⁾Art. 47 y 48 LPACAP.

⁽¹²⁾Art. 105 CE.

⁽¹³⁾Título III LAECSP.

⁽¹⁴⁾Art. 33 LAECSP.

⁽¹⁵⁾Art. 45.1 LRJPAC.

⁽¹⁶⁾Art. 34 LAECSP.

to legal el que realmente habilitaba a todas las administraciones públicas a impulsar la utilización de los medios electrónicos en su gestión.

Tampoco tenía carácter básico la aplicación de criterios para la gestión electrónica de los procedimientos que aparecían en la LAECSP¹⁶.

Por tanto, la LAECSP, así como la LRJPAC, habilitaron la automatización del procedimiento administrativo, que debía cumplir una serie de condiciones para no desvirtuar la finalidad de cada uno de sus trámites.

La LPACAP y la LRJSP, a diferencia de lo que ocurrió con la LAECSP, tratan no tan solo los aspectos jurídicos que afectan al procedimiento sino que también disponen algunas claves prácticas para su correcta puesta en funcionamiento. La voluntad de ambas leyes es contar con una nueva normativa que sistematice toda la regulación relativa al procedimiento administrativo, que clarifique e integre su contenido y profundice en la agilización de los procedimientos con un pleno funcionamiento electrónico¹⁷.

⁽¹⁷⁾Es importante mencionar que en la LPACAP, los procedimientos especiales sobre potestad sancionadora y responsabilidad patrimonial que regulaba la LRJPAC pasan a ser regulados como especialidades del procedimiento administrativo común.

La principal novedad de la LPACAP en materia estrictamente procedimental es la consideración general del procedimiento administrativo como electrónico, incorporando a las **fases de iniciación, ordenación, instrucción y finalización del procedimiento** el uso generalizado y obligatorio de medios electrónicos. Igualmente, se incorpora la regulación del expediente administrativo estableciendo su formato electrónico y los documentos que deben integrarlo.

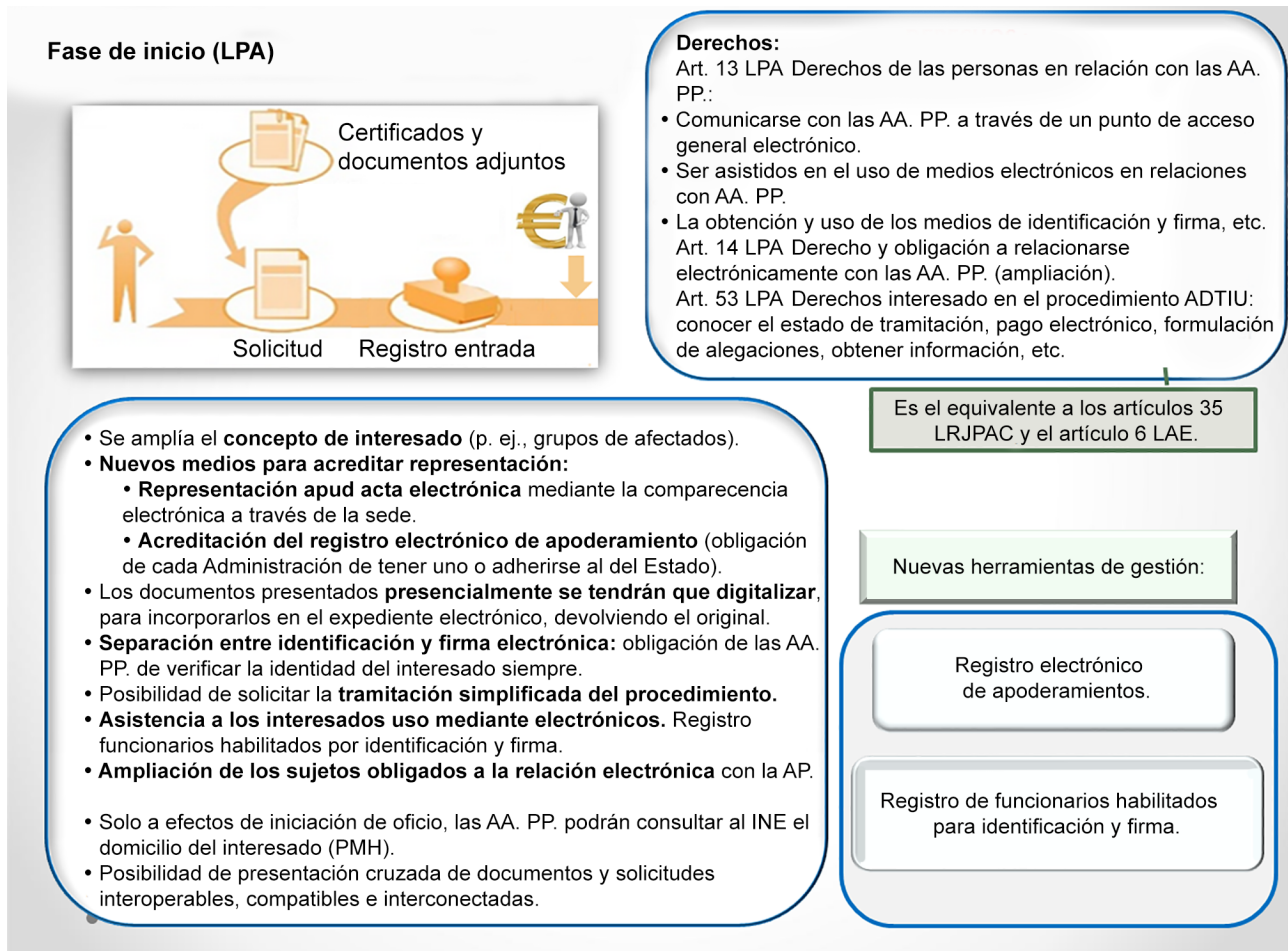
En este sentido, la LPACAP dispone que los actos administrativos se producirán por escrito a través de medios electrónicos, a menos que su naturaleza exija otra forma más adecuada de expresión y constancia¹⁸. Las prescripciones que contiene en relación con la aplicación de los medios electrónicos en las diferentes fases del procedimiento administrativo no agotan todas las instituciones que hay que contemplar en un ámbito práctico en el diseño e implementación del procedimiento electrónico.

⁽¹⁸⁾Art. 36 LPACAP.

La LPACAP y la LRJSP incorporan a las fases de iniciación, ordenación, instrucción y finalización del procedimiento el uso generalizado y obligatorio de medios electrónicos. Igualmente, se incorpora la regulación del expediente administrativo estableciendo su formato electrónico y los documentos que deben integrarlo.

3.1. Iniciación del procedimiento

El inicio del procedimiento administrativo electrónico es la fase en la que la automatización de la actividad administrativa tiene más relevancia en tanto que el proceso de registro de entrada, que requiere de la implantación del registro electrónico, contempla distintas actuaciones cuya mecanización aconsejan razones de eficiencia (comprobación de requisitos de la solicitud, expedición automática del recibo del registro de entrada, etc.).



La LAECSP ya regulaba la fase de iniciación del procedimiento por medios electrónicos¹⁹. En la actualidad, la iniciación del procedimiento a solicitud del interesado se encuentra regulada en el capítulo II del título VI de la LPACAP, relativo a las disposiciones sobre el procedimiento administrativo común. Es importante señalar en este punto que el modelo de procedimiento que se sistematiza conjuga lo que anteriormente se establecía en la LRJPAC y la LAECSP y que determinaba dos modelos de tramitación diferenciados: la electrónica y la presencial, siempre a voluntad del ciudadano la elección de uno u otro canal, y con la posibilidad de establecer la obligatoriedad de la relación por parte de la Administración pública en supuestos muy concretos.

⁽¹⁹⁾Art. 35 LAECSP.

Por otro lado, la LAECSP no contempló de manera expresa la iniciación de oficio del procedimiento administrativo electrónico, a diferencia de lo que dispone la LPACAP, que señala expresamente que los procedimientos podrán iniciarse de oficio o a solicitud del interesado²⁰.

⁽²⁰⁾Art. 54 LPACAP.

Respecto de la iniciación de los procedimientos administrativos de oficio, la LPACAP establece que estos se iniciarán por acuerdo del órgano competente, por propia iniciativa o como consecuencia de orden superior, a petición razonada de otros órganos, o por denuncia²¹. Desde el punto de vista de la tramitación electrónica, el inicio de un procedimiento de oficio exige, desde el

⁽²¹⁾Art. 58 LPACAP.

momento en que el interesado tiene constancia de su incoación, permitir a la persona interesada (fuera de los casos obligados) la oportunidad de continuar el procedimiento por medios electrónicos, ya que hasta ese momento el consentimiento no se ha producido.

A diferencia de los procedimientos iniciados de oficio, los procedimientos a solicitud de persona interesada requieren de la puesta a disposición de la ciudadanía en general de una serie de instrumentos y plataformas que posibiliten al menos el inicio de la tramitación electrónica. A continuación, se expondrán los elementos principales en este sentido.

Para que el procedimiento electrónico pueda iniciarse y se desarrolle con todas las garantías jurídicas, es necesario que el organismo actuante disponga en su sitio web de acceso a los servicios públicos digitales. La LAECSP creó a tal efecto la sede electrónica²².

El establecimiento de una sede electrónica supone la responsabilidad del titular respecto de la integridad, veracidad y actualización de la información y los servicios a los que se pueda acceder a través de esta.

Ved también

Véase al respecto el módulo 3.

Respecto al inicio del procedimiento administrativo a través de medios electrónicos, es necesario recordar que la LPACAP, de la misma forma que estableció la LAECSP, configura **el derecho de elección** para relacionarse con la Administración por medios electrónicos.

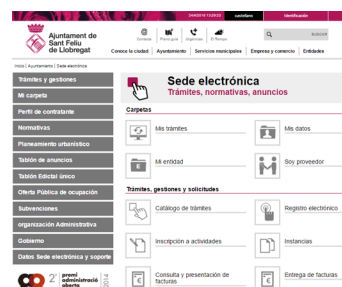
Sin embargo, la propia ley dispone que determinados sujetos están obligados a relacionarse con las administraciones públicas por medios electrónicos (personas jurídicas, entidades sin personalidad jurídica; quienes ejerzan una actividad profesional para la que se requiera colegiación obligatoria; quienes representen a un interesado que esté obligado a relacionarse electrónicamente con la Administración pública; así como los empleados de las administraciones públicas²³). Además, reglamentariamente, las administraciones públicas podrán establecer la obligación de relacionarse con ellas a través de medios electrónicos para determinados procedimientos y para ciertos colectivos de personas físicas²⁴.

En cualquier caso, del articulado de la LPACAP se desprende que, aun accediendo el legislador a la posibilidad de la tramitación presencial, el procedimiento general será el electrónico, ya que se incorporan en la ley mecanismos de digitalización para la conversión de la documentación presentada en las oficinas de asistencia en materia de registros en formato papel a formato electrónico, para que desde el inicio el expediente sea electrónico.

(22) Art. 10 LAECSP.

Ved también

Véase al respecto el módulo 3.



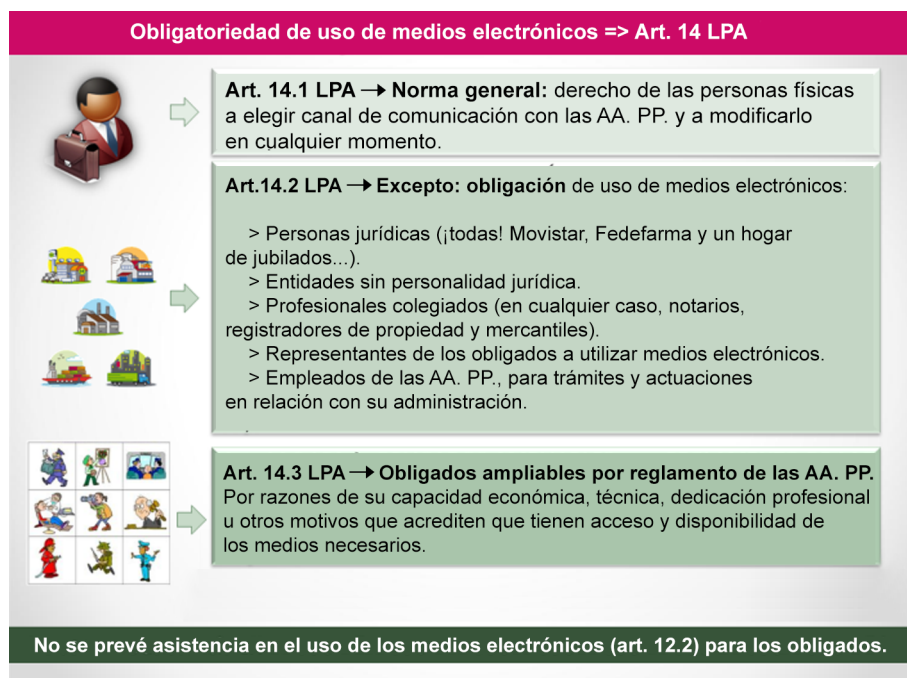
(23) Art. 14.2 LPACAP.

(24) Art. 14 LPACAP.

En concreto, la LPAPAC prevé que los documentos presentados de manera presencial ante las administraciones públicas deberán ser digitalizados 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 los que la norma determine la custodia por la Administración pública de los documentos presentados, o resulte obligatoria la presentación de objetos o de documentos en un soporte específico no susceptibles de digitalización²⁵.

(25) Art. 16.5 LPACAP.

Obligatoriedad de uso de medios electrónicos => Art. 14 LPA



Art. 14.1 LPA → Norma general: derecho de las personas físicas a elegir canal de comunicación con las AA. PP. y a modificarlo en cualquier momento.

Art. 14.2 LPA → Excepto: obligación de uso de medios electrónicos:

- > Personas jurídicas (¡todas! Movistar, Fedefarma y un hogar de jubilados...).
- > Entidades sin personalidad jurídica.
- > Profesionales colegiados (en cualquier caso, notarios, registradores de propiedad y mercantiles).
- > Representantes de los obligados a utilizar medios electrónicos.
- > Empleados de las AA. PP., para trámites y actuaciones en relación con su administración.

Art. 14.3 LPA → Obligados ampliables por reglamento de las AA. PP. Por razones de su capacidad económica, técnica, dedicación profesional u otros motivos que acrediten que tienen acceso y disponibilidad de los medios necesarios.

No se prevé asistencia en el uso de los medios electrónicos (art. 12.2) para los obligados.

3.1.1. El registro electrónico. Asistencia en el uso de medios electrónicos a los interesados

Para posibilitar la tramitación y garantizar el derecho de los ciudadanos a la relación electrónica, la Administración pública debe disponer de un registro electrónico.

El **proceso de registro de entrada** es un procedimiento propicio para la incorporación de actuaciones automatizadas, ya que contempla diversas actuaciones cuya mecanización aconsejan razones de eficiencia (comprobación de requisitos de la solicitud, expedición automática del recibo del registro de entrada, etc.).

La LAECSP estableció por primera vez la obligación de las administraciones públicas de crear registros electrónicos para la recepción y remisión de solicitudes, escritos y comunicaciones que se transmitieran por medios electrónicos.

De la misma manera, la LPACAP dispone esta obligación de contar con 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 o, en su caso, adherirse al de la Administración General del Estado. También se podrán anotar en el mismo la salida de los documentos oficiales dirigidos a otros órganos o particulares. La creación del registro electrónico debe hacerse a través de una norma jurídica que deberá publicarse en el diario oficial correspondiente, y su texto íntegro tendrá que estar disponible para su consulta en la sede electrónica de acceso al registro, y especificarán el órgano o unidad responsable de su gestión, así como la fecha y hora oficial y los días declarados como inhábiles²⁶.

(26) Art. 16.1 LPACAP.

Este registro electrónico general deberá cumplir con la normativa de protección de datos de carácter personal. Una manifestación concreta de esta disposición es la necesidad, por ejemplo, de que en las solicitudes normalizadas que las administraciones públicas pongan a disposición de la ciudadanía deberán constar las obligaciones de información en esta materia (es decir, informar a la ciudadanía del derecho de acceso, rectificación, cancelación y oposición de los datos que han proporcionado al presentar la solicitud, así como del fichero creado por la Administración pública correspondiente para el tratamiento de esta información).

El registro electrónico de cada Administración pública u organismo garantizará la constancia, en cada asiento que se practique, de 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 mismos²⁷.

(27) Art. 16.3 LPACAP.

Los registros electrónicos de todas y cada una de las administraciones públicas 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 registros²⁸.

(28) Art. 16.4 LPACAP.

Los documentos presentados de manera presencial ante las administraciones públicas deberán ser digitalizados, de acuerdo con lo previsto en la propia LPACAP 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 los que la norma determine la custodia por la Administración pública de los documentos presentados o resulte obligato-

(29) Art. 16.5 LPACAP.

ria la presentación de objetos o de documentos en un soporte específico no susceptibles de digitalización²⁹. Cobra sentido así el cambio de denominación de las oficinas de registro que pasan a denominarse oficinas de asistencia en materia de registros, para precisamente dar apoyo a aquellos interesados que, no estando obligados a presentar documentos por medios electrónicos, se dirijan presencialmente a estas oficinas y de esta manera convertir una solicitud original en papel en un documento en formato electrónico que deberá ser incorporado, internamente, al expediente electrónico correspondiente.

En este sentido, la LPACAP establece que las administraciones públicas asistirán en el uso de medios electrónicos a los interesados 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 efectuada por un funcionario público mediante el uso del sistema de firma electrónica del que esté dotado para ello. Cabe destacar que la LPACAP no prevé esta asistencia para los sujetos obligados a relacionarse con la administraciones públicas (*ex lege* o reglamentariamente por disposición de cada Administración pública³⁰).

Para la gestión de este servicio, la LPACAP dispone que 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, y que además, las Administraciones públicas deberán crear y mantener actualizado **un registro**, u otro sistema equivalente, **donde constarán los funcionarios habilitados para la identificación o firma**. Estos registros o sistemas tendrán que 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 registros³¹.

Sobre este particular, se establece en la LPACAP la obligatoriedad de que las administraciones públicas dispongan permanentemente actualizado en la sede electrónica un directorio geográfico que permita al interesado identificar la oficina de asistencia en materia de registros más próxima a su domicilio³².

La gran ventaja que supone el registro electrónico respecto del registro presencial es que permite la presentación de solicitudes, escritos y comunicaciones las 24 horas, los 7 días de la semana.

Ved también

Véase al respecto módulo 3.

⁽³⁰⁾Art. 12.2 LPACAP.

⁽³¹⁾Art. 12.3 LPACAP.

⁽³²⁾Disposición adicional cuarta. Oficinas de asistencia en materia de registros.

Hay que destacar como novedad en la LPACAP la introducción del cómputo de plazos por horas y la declaración de los sábados como días inhábiles, unificando de este modo el cómputo de plazos en el ámbito judicial y el administrativo³³.

(33) Art. 30.2 LPACAP.

A efectos del cómputo de plazos aplicado en los registros, la presentación en un día inhábil se entenderá efectuada en la primera hora el primer día hábil siguiente, salvo que una norma permita expresamente la recepción en día inhábil. El inicio del cómputo de los plazos que deben cumplir los órganos administrativos viene determinado por la fecha y hora de presentación en el mismo registro³⁴.

(34) Art. 31.2 b) LPACAP.

La sede electrónica de cada Administración pública u organismo determinará, atendiendo al ámbito territorial en el que ejerce sus competencias, el titular de aquella y al calendario establecido por la Administración general del Estado y las comunidades autónomas³⁵, los días que se considerarán inhábiles a los efectos del cómputo de plazos en los registros. Este será el único calendario de días inhábiles que se aplicará a efectos del cómputo de plazos en los registros electrónicos, sin que resulte de aplicación a los mismos la regla que dispone que cuando un día fuese hábil en el municipio o Comunidad Autónoma en que residiese el interesado, e inhábil en la sede del órgano administrativo, o a la inversa, se considerará inhábil en todo caso³⁶, que solo aplica en caso de presentación de documentos en las oficinas de asistencia en materia de registros. Obviamente el legislador debía contemplar, pese a que el Registro es únicamente electrónico, que las oficinas presenciales tienen un horario de apertura y cierre concreto.

(35) Art. 30.7 LPACAP.

(36) Art. 30.6 LPACAP.

Respecto a la ampliación de plazos, hay que destacar que cuando una incidencia técnica haya imposibilitado el funcionamiento ordinario del sistema o aplicación que corresponda, y hasta que se solucione el problema, la Administración pública podrá determinar una ampliación de los plazos no vencidos, debiendo publicar en la sede electrónica tanto la incidencia técnica acontecida como la ampliación concreta del plazo no vencido³⁷. En este sentido, es conveniente que las administraciones públicas tengan previsto cuál debe ser su actuación, tanto si se prevén tareas de mantenimiento de los sistemas, como si por cuestiones sobrevenidas se produce alguna incidencia que imposibilite técnicamente la prestación del servicio de registro, debiendo contemplar, en estos casos, la ampliación de plazos o cualquier otra medida que se considere oportuna para garantizar la seguridad jurídica y las garantías de la ciudadanía.

(37) Art. 32.4 LPACAP.

3.1.2. La solicitud y la aportación de documentación

Respecto de la presentación de solicitudes por medios electrónicos, la LPACAP establece a lo largo de su articulado una serie de requisitos que las administraciones públicas han de tener muy presentes a la hora de configurar el procedimiento electrónico.

En primer lugar, la LPACAP establece cuál es el contenido de las solicitudes³⁸. En concreto, deberán contener:

(38) Art. 66.1 LPACAP.

a) Nombre y apellidos del interesado³⁹ y, en su caso, de la persona que lo represente. En este sentido, hay que tener bien presente algunas particularidades que ha introducido la LPACAP respecto de la normativa anterior:

(39) Art. 4 LPACAP sobre el concepto de interesado.

- En lo relativo a la **capacidad de obrar** en el ámbito del derecho administrativo (que ostentan las personas jurídicas y las personas físicas de acuerdo con las normas civiles y los menores de edad en los casos previstos en la ley), la LPACAP la ha hecho extensiva por primera vez a los grupos de afectados, las uniones sin personalidad jurídica y los patrimonios independientes o autónomos cuando una ley así lo declare expresamente⁴⁰.
- En materia de **representación**, se incluyen nuevos medios para acreditarla en el ámbito exclusivo de las administraciones públicas, como son el apoderamiento *apud acta*, presencial o electrónico (a través de la sede electrónica), o la acreditación de su inscripción en el registro electrónico de apoderamientos de la Administración pública u organismo competente⁴¹. A este efecto, se dispone la obligación de todas las administraciones públicas de contar con un **registro electrónico de apoderamientos**, pudiendo las administraciones territoriales adherirse al del Estado⁴². Estos registros deberán ser plenamente interoperables entre sí, de modo que se garantice su interconexión, compatibilidad informática, así como la transmisión telemática de las solicitudes, escritos y comunicaciones que se incorporen a los mismos.

(40) Art. 3 LPACAP.

(41) Art. 5 LPACAP.

(42) Art. 6 LPACAP.

b) Identificación del medio electrónico, o en su defecto, lugar físico en el que desea que se practique la notificación. Adicionalmente, los interesados podrán aportar su dirección de correo electrónico y/o dispositivo electrónico con el fin de que las administraciones públicas les avisen del envío o puesta a disposición de la notificación.

c) Hechos, razones y petición en la que se concrete, con toda claridad, la solicitud.

d) Lugar y fecha.

e) Firma del solicitante o acreditación de la autenticidad de su voluntad expresada por cualquier medio. Como se verá más adelante en el tema dedicado a la firma electrónica, la determinación de los medios de firma electrónica que hay que usar en cada procedimiento administrativo concreto es una de las cuestiones más controvertidas en el plano práctico. Por otro lado, las administraciones públicas tendrán que habilitar mecanismos para posibilitar la firma electrónica de más de un interesado en una única solicitud, cuando las pretensiones correspondientes a una pluralidad de personas tengan un contenido y fundamento idéntico o sustancialmente similar, salvo que las normas reguladoras de los procedimientos específicos dispongan otra cosa.

f) Órgano, centro o unidad administrativa a la que se dirige y su correspondiente código de identificación. En este sentido, las oficinas de asistencia en materia de registros estarán obligadas a facilitar a los interesados el código de identificación si el interesado lo desconoce. Asimismo, las administraciones públicas deberán mantener y actualizar en la sede electrónica correspondiente un listado con los códigos de identificación vigentes.

La LPACAP establece que de las solicitudes, comunicaciones y escritos que presenten los interesados electrónicamente o en las oficinas de asistencia en materia de registros de una Administración pública podrán exigir el correspondiente recibo que acredite la fecha y hora de presentación⁴³. Y por otro lado, que las administraciones públicas deberán establecer modelos y sistemas de presentación masiva que permitan a los interesados presentar simultáneamente varias solicitudes que estarán a disposición de los interesados en las correspondientes sedes electrónicas y en las oficinas de asistencia en materia de registros.

⁽⁴³⁾Art. 66.3 LPACAP.

Por otro lado, a efectos de simplificación documental es especialmente importante lo que la LPACAP dispone al establecer que los sistemas normalizados de solicitud podrán incluir comprobaciones automáticas de la información aportada respecto de datos almacenados en sistemas propios o pertenecientes a otras administraciones públicas u ofrecer el formulario cumplimentado, en todo o en parte, con objeto de que el interesado verifique la información y, en su caso, la modifique y complete⁴⁴.

⁽⁴⁴⁾Art. 66.5 LPACAP.

Lo que se acaba de exponer tiene cierta conexión con la previsión que establece con carácter general la LPACAP, según la cual los interesados **no estarán obligados a aportar documentos** que hayan sido elaborados por cualquier Administración pública, con independencia de que la presentación de los citados documentos tenga carácter preceptivo o facultativo en el procedimiento de que se trate, **siempre que el interesado haya expresado su consentimiento a que sean consultados o recabados**. Por otro lado, se **presumirá que la**

consulta u obtención está autorizada por los interesados salvo que conste en el procedimiento su oposición expresa o la ley especial aplicable requiera consentimiento expreso.

Además, cuando no exista oposición del interesado, las administraciones públicas **deberán recabar los documentos electrónicamente a través de sus redes corporativas o mediante consulta a las plataformas de intermediación de datos u otros sistemas electrónicos habilitados al efecto**. Cuando se trate de informes preceptivos ya elaborados por un órgano administrativo distinto al que tramita el procedimiento, estos deberán ser remitidos en el plazo de diez días a contar desde su solicitud. Cumplido este plazo, se informará al interesado de que puede aportar este informe o esperar a su remisión por el órgano competente⁴⁵.

Para este cometido, las administraciones públicas deberán establecer convenios de interoperabilidad entre ellas.

En la fase de iniciación también cobra especial importancia la posibilidad de que las personas interesadas puedan aportar documentos al procedimiento, para lo cual los sistemas de información de las administraciones públicas deberán estar debidamente preparados. A este respecto, la LPACAP regula que los interesados deberán aportar al procedimiento administrativo los datos y documentos exigidos por las administraciones públicas de acuerdo con lo dispuesto en la normativa aplicable y cualquier otro documento que estimen conveniente⁴⁶.

En este sentido, las administraciones públicas no exigirán a los interesados, por un lado, la presentación de documentos originales, salvo que, con carácter excepcional, la normativa reguladora aplicable establezca lo contrario; y por otro, datos o documentos no exigidos por la normativa reguladora aplicable o que hayan sido aportados anteriormente por el interesado a cualquier Administración pública (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). De este modo, se presumirá que esta consulta está autorizada por los interesados, salvo que conste en el procedimiento su oposición o la ley especial aplicable requiera consentimiento expreso, y en los dos casos deben 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 aportación⁴⁷.

⁽⁴⁵⁾Art. 28.2 LPACAP.

Ved también

Sobre este particular, nos remitimos al módulo 8.

⁽⁴⁶⁾Art. 28.1 LPACAP.

⁽⁴⁷⁾Art. 28.3 LPACAP.

Véase, por tanto, que solo en el caso de documentos elaborados por las administraciones públicas se exige el consentimiento expreso del interesado a la consulta de datos y documentos, y no así cuando se trata de documentos que aporta el interesado, salvo que conste su oposición expresa o la ley especial aplicable requiera consentimiento expreso.

Por otro lado, de manera excepcional, y de acuerdo con lo previsto en esta ley, cuando la Administración pública solicite al interesado la presentación de un documento original y este se encuentre en formato papel, el interesado deberá obtener una copia auténtica (de acuerdo con los requisitos establecidos en la propia LPACAP⁴⁸), con carácter previo a su presentación electrónica, que tendrá que reflejar expresamente esta circunstancia⁴⁹. También de manera excepcional cuando la relevancia del documento en el procedimiento lo exija o existan dudas derivadas de la calidad de la copia, las administraciones públicas podrán solicitar de manera motivada el cotejo de las copias aportadas por el interesado, para lo que podrán requerir la exhibición del documento o de la información original⁵⁰.

En cualquier caso, los interesados se responsabilizarán de la veracidad de los documentos que presenten.

Destacan también en esta fase como medio de simplificación de los procedimientos la posibilidad que regula la LPACAP de incorporar en las tramitaciones las figuras de la declaración responsable y comunicaciones, que ya han sido tratadas con anterioridad⁵¹.

⁽⁴⁸⁾Art. 27 LPACAP.

⁽⁴⁹⁾Art. 28.4 LPACAP

⁽⁵⁰⁾Art. 28.5 LPACAP

⁽⁵¹⁾Art. 69 LPACAP.

3.1.3. La firma electrónica. La identificación y la firma electrónica en las administraciones públicas

La firma electrónica

Aunque el acceso general a la sede electrónica es anónimo, para el acceso a servicios personalizados o para determinados trámites y servicios será necesaria la identificación de la ciudadanía que quiera acceder. De la misma manera, la firma electrónica identificará a los órganos administrativos y dotará de la seguridad a determinadas actuaciones administrativas automatizadas. Así, la identificación tanto de la ciudadanía como de los órganos administrativos es un componente básico tanto de la relación presencial como de la efectuada por medios electrónicos. En este sentido, uno de los principales retos que tiene la implantación de las TIC en la sociedad en general y en la Administración pública en particular es la generación de confianza suficiente que elimine o minimice los riesgos asociados a su utilización.

En este contexto, reconocer el derecho subjetivo de la ciudadanía a la relación electrónica con las administraciones públicas implica una obligación correlativa de estas de dotarse de los medios y sistemas electrónicos para que ese dere-

cho pueda ejercitarse. Una de estas obligaciones es, por tanto, poner al alcance de la ciudadanía los sistemas de firma electrónica necesarios para interactuar con las administraciones públicas.

Sin entrar en profundidad en las cuestiones técnicas referidas a la firma electrónica y los certificados, que pueden consultarse en manuales especializados en esta materia⁵², en este apartado trataremos de dilucidar principalmente aquellos aspectos de la firma electrónica que tienen relevancia en la implantación de la Administración electrónica.

⁽⁵²⁾Portal de Administración electrónica del Estado: <http://firmaelectronica.gob.es/>.

Como se ha comentado en otro módulo, la Ley 59/2013, de 19 de diciembre, de firma electrónica fue la norma a través de la cual se transpuso al ordenamiento jurídico español la Directiva 1999/93/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de diciembre de 1999, por la que se estableció un marco comunitario para la firma electrónica. Junto a esta norma, se adoptaron otras como el Real Decreto 1553/2005, de 23 de diciembre, por el que se reguló la expedición del documento nacional de identidad y sus certificados de firma electrónica.

⁽⁵³⁾Art. 3.1) LFE.

En esta ley, se define la firma electrónica como el conjunto de datos en forma electrónica, consignados junto con otros o asociados con ellos, que pueden ser utilizados como medio de identificación del firmante⁵³. Además, se distingue entre dos tipos de firma, la firma electrónica avanzada y la firma electrónica reconocida.

La **firma electrónica avanzada** es la firma electrónica que permite identificar al firmante y detectar cualquier cambio ulterior de los datos firmados, que está vinculada al firmante de manera única y a los datos a los que se refiere, y que ha sido creada por medios que el firmante puede mantener bajo su exclusivo control⁵⁴.

⁽⁵⁴⁾Art. 3.2) LFE.

Por otro lado, se considera **firma electrónica reconocida** la firma electrónica avanzada basada en un certificado reconocido y generada mediante un dispositivo seguro de creación de firma⁵⁵. Según esta Ley, la firma electrónica reconocida es la única que puede ser considerada equivalente a la firma manuscrita, y por tanto tendrá, respecto de los datos consignados en forma electrónica, el mismo valor que la firma manuscrita en relación con los consignados en papel⁵⁶.

⁽⁵⁵⁾Art. 3.3) LFE.

⁽⁵⁶⁾Art. 3.4) LFE.

Una firma electrónica reconocida debe cumplir las siguientes propiedades o requisitos:

- 1) Identificar al firmante.
- 2) Verificar la integridad del documento firmado (que el documento firmado es exactamente el mismo que el original y que no ha sufrido alteración o manipulación).
- 3) Garantizar el no repudio en el origen (los datos que utiliza el firmante para hacer la firma son únicos y exclusivos y, por tanto, posteriormente, no puede decir que no ha firmado el documento).

- 4) Contar con la participación de un tercero de confianza.
- 5) Estar basada en un certificado electrónico reconocido.
- 6) Debe ser generada con un dispositivo seguro de creación de firma.

Si la firma cumple únicamente las cuatro primeras características que se acaban de enunciar, dispondremos de una firma avanzada. Para que la firma electrónica sea **equivalente a la manuscrita**, debe además estar basada en un certificado que tiene que haber sido reconocido por el Ministerio de Industria y Comercio como habilitado para crear firmas reconocidas, y debe estar listado en su página web como tal. Además, debe ser generada con un dispositivo seguro de creación de firma que garantice que:

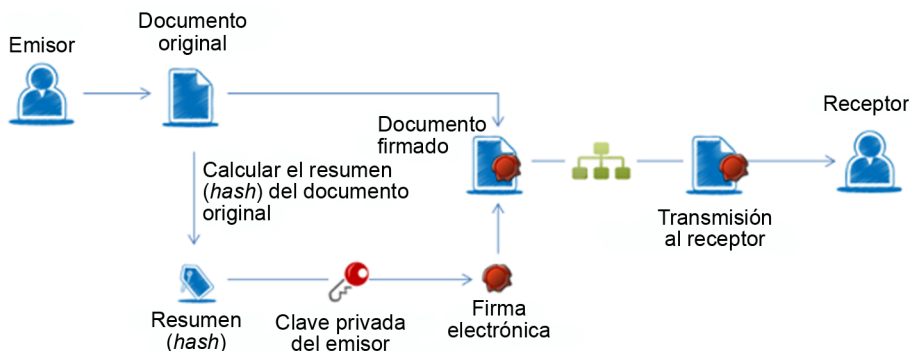
- Las claves sean únicas y secretas.
- La clave privada no se pueda deducir de la pública y viceversa.
- El firmante pueda proteger de forma fiable las claves.
- No se altere el contenido del documento original.
- El firmante pueda ver qué es lo que va a firmar⁵⁷.

⁽⁵⁷⁾Art. 24) LFE.

En la actualidad, en España, operan los siguientes prestadores públicos: la Fábrica Nacional de Moneda y Timbre (FNMT-RCM), la Agencia de Tecnología y Certificación Electrónica de la Generalitat Valenciana, la empresa prestataria de servicios de certificación del País Vasco (IZENPE) y el consorcio Administració Oberta de Catalunya (AOC).

De manera muy esquemática, el proceso básico de firma electrónica es el siguiente:

- El usuario dispone de un documento electrónico (un PDF, una imagen, incluso un formulario en una página web) y de un certificado que le pertenece y le identifica.
- La aplicación o dispositivo digital utilizados para la firma lleva a cabo un resumen del documento. El resumen de un documento de gran tamaño puede llegar a ser tan solo de unas líneas. Este resumen es único y cualquier modificación del documento implica también una modificación del resumen.
- La aplicación utiliza la clave contenida en el certificado para codificar el resumen.
- La aplicación crea otro documento electrónico que contiene ese resumen codificado. Este nuevo documento es la firma electrónica.
- El resultado de todo este proceso es un documento electrónico obtenido a partir del documento original y de las claves del firmante. La firma electrónica, por tanto, es el mismo documento electrónico resultante.



Fuente: Portal de Administración electrónica (Gobierno de España).

Posteriormente a esta regulación, y en cumplimiento de lo previsto en el Plan de acción europeo de Administración electrónica y en la Agenda Digital para Europa, se aprobó el Reglamento (UE) núm. 910/2014 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de julio del 2014, relativo a la identificación electrónica y los servicios de confianza para las transacciones electrónicas en el mercado interior (conocido como eIDAS), que derogó la Directiva 1999/93/CE, y que es aplicable desde el 1 de julio del 2016.

El Reglamento es directamente aplicable en los estados miembros y obliga a reformar la legislación previa que existía sobre la materia. El objetivo del Reglamento es el establecimiento de un marco jurídico claro que garantice el reconocimiento transfronterizo de identidades electrónicas, la interoperabilidad de la firma electrónica y otros servicios de confianza como los sellos electrónicos o los sellos de tiempo, posibilitando las comunicaciones electrónicas entre ciudadanía, empresas y administraciones públicas y potenciando el comercio y la Administración electrónica.

En concreto, el Reglamento, sin ánimo de ser exhaustivos:

- Constituye un paso esencial hacia el mercado único digital
- Establece un marco jurídico para garantizar el reconocimiento mutuo de **identidades electrónicas** entre países de la UE.
- Desarrolla el concepto de la identidad electrónica como elemento alternativo a la certificación electrónica para el acceso a los servicios electrónicos de la Administración pública, estableciendo **tres niveles de seguridad** (bajo, sustancial y alto⁵⁸), en función de la robustez del sistema de identificación. Cada Administración pública establecerá un nivel de seguridad para el acceso a sus servicios, sin poder limitar el acceso de sistemas de identidad electrónica de otros estados miembros con sistemas de identidad iguales o superiores.
- Define reglas para los servicios de confianza, en particular para transacciones electrónicas

⁽⁵⁸⁾Art. 8 eIDAS.

- Crea un nuevo marco legal para la firma electrónica, los sellos electrónicos, los sellos de tiempo, los documentos electrónicos, los servicios de entrega electrónica certificada y los servicios de autenticación de sitios web.
- Abre explícitamente la puerta a nuevos modelos de firmas electrónicas cualificadas (como la firma móvil, la firma en nube, etc.).

La identificación y la firma electrónica en las administraciones públicas

En la actualidad, una de las novedades más importantes que ha introducido la LPACAP es la **separación entre identificación y firma electrónica**, así como 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 interesado⁵⁹.

En lo que respecta específicamente a la **identificación y firma electrónica en el ámbito de las administraciones públicas**, la LAECSP fue la primera ley que reguló las formas de identificación y autenticación electrónicas⁶⁰, tanto de los ciudadanos como de los órganos administrativos en el ejercicio de sus competencias, siendo destacable el hecho de que se habilitaron distintos instrumentos de acreditación, y que se estableció el DNI electrónico como sistema de firma de carácter general para todas las relaciones con las administraciones públicas.

Asimismo, introduce por primera vez como derechos de la ciudadanía en la relación electrónica con las administraciones públicas el derecho a obtener los medios de identificación necesarios⁶¹ para la generalidad de tramitaciones, y el derecho a la utilización de otros sistemas de firma electrónica admitidos en el ámbito de las administraciones públicas⁶².

Este derecho a la identidad electrónica se relaciona, además, con el derecho a la igualdad en el acceso electrónico a los servicios públicos⁶³, puesto que solo las personas con identidad electrónica van a poder ejercitar de forma plena su derecho a la relación electrónica con las administraciones públicas, de modo que resulta exigible a dichas administraciones públicas el establecimiento de las políticas públicas adecuadas para el suministro de la identidad electrónica y de la firma electrónica a los ciudadanos, y prevenir posibles tratos discriminatorios derivados del sistema de firma electrónica empleado (Cotino Hueso, 2010).

En primer término, la LPACAP dispone la obligación de las administraciones públicas de **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 DNI o documento identificativo equivalente. Para llevar a cabo esta identificación por medios electrónicos, se prevé cualquier sistema que cuente con un registro previo como usuario que permita garantizar su identidad. En particular, son admitidos los sistemas siguientes⁶⁴:

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.

⁽⁵⁹⁾Tanto los sistemas de identificación como los de firma previstos en la LPACAP son plenamente coherentes con lo dispuesto en el Reglamento (UE) núm. 910/2014.

⁽⁶⁰⁾Arts. 13 a 15 LAECSP.

⁽⁶¹⁾Art. 6.2.g) LAECSP.

⁽⁶²⁾Art. 6.2.h) LAECSP.

⁽⁶³⁾Art. 6.2.c) LAECSP.

⁽⁶⁴⁾Art. 9 LPACAP.

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.

En este sentido, cada Administración pública podrá determinar si solo admite alguno de estos sistemas para llevar a cabo determinados trámites o procedimientos, si bien la admisión de alguno de los sistemas de identificación previstos en la letra c) supondrá la admisión de todos los previstos en las letras a) y b) para ese trámite o procedimiento. Es decir, que si se entiende que para el trámite en concreto únicamente hay que requerir un sistema de clave concertada, de igual forma habrá que posibilitar adicionalmente el uso de sistemas más robustos, como son los basados en certificados electrónicos reconocidos.

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.

Por otro lado, la LPACAP recoge como **sistemas de firma** que deben admitir las administraciones públicas los siguientes⁶⁵:

⁶⁵Art. 10 LPACAP.

a) Cualquier medio que permita acreditar la autenticidad de la expresión de su voluntad y consentimiento, así como la integridad e inalterabilidad del documento.

b) Para el caso de que los interesados optaran por relacionarse con las administraciones públicas a través de medios electrónicos:

- **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, donde también se incluyen los de persona jurídica y de entidad sin personalidad jurídica.
- **Sistemas de sello electrónico** reconocido o cualificado y de sello electrónico avanzado basados en certificados electrónicos reconocidos o cualificados de sello electrónico, e incluidos en la lista de confianza de prestadores de servicios de certificación.
- **Cualquier otro sistema que las administraciones públicas consideren válido**, en los términos y condiciones que se establezcan. Para este cometido, cada Administración pública, organismo o entidad podrá determinar

si solo admite algunos de estos sistemas para llevar a cabo determinados trámites o procedimientos de su ámbito de competencia.

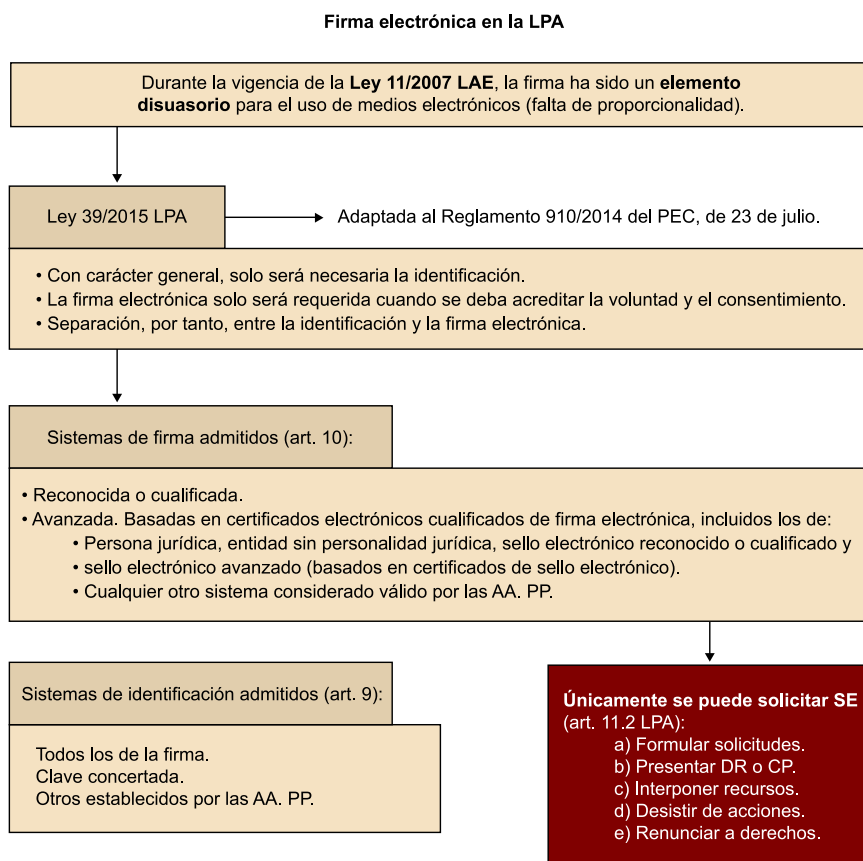
Asimismo, cuando así lo disponga expresamente la normativa reguladora aplicable, las administraciones públicas podrán admitir los sistemas de identificación contemplados en la LPACAP como sistema de firma cuando permitan acreditar la autenticidad de la expresión de la voluntad y consentimiento de los interesados.

Cuando los interesados utilicen uno de estos sistemas de firma, su identidad se entenderá ya acreditada mediante el propio acto de la firma.

Finalmente, la LPACAP marca de manera particular **cuáles son los requisitos de identificación y firma de los interesados para actuar en el procedimiento administrativo**. Así, destaca que con carácter general para actuar en las fases del procedimiento administrativo solo será necesario que los interesados acrediten previamente su identidad a través de cualquiera de los medios de identificación previstos en la LPACAP, **haciendo expresa únicamente la necesidad del uso de firma para formular solicitudes, presentar declaraciones responsables o comunicaciones, interponer recursos, desistir de acciones y renunciar a derechos**⁶⁶.

⁽⁶⁶⁾Art. 11 LPAPAC.

Por tanto, la LPACAP abre la puerta a cada Administración pública a decidir qué sistemas de firma electrónica serán admisibles para cada tipo de actuación. También limita la necesidad de firma electrónica formal a los cinco supuestos recogidos en el anterior párrafo, y admite la posibilidad de emplear mecanismos de identificación como mecanismos de firma.



Por otro lado, la LRJSP establece cuales han de ser los sistemas de identificación y firma de las administraciones públicas, de la actuación que estas desarrollen de manera mecanizada y de los empleados públicos en el ejercicio de sus funciones. Sobre los medios de firma para la actuación administrativa automatizada, nos remitimos a lo que sobre este particular se ha explicado en epígrafes anteriores. Trataremos de aquí en adelante cuáles son los medios que la LRJSP regula para la identificación de las administraciones públicas y para la firma electrónica del personal a su servicio.

En concreto, la LRJSP establece que **las administraciones públicas podrán identificarse** mediante el uso de **sellos electrónicos** basados en un certificado electrónico reconocido o cualificado que reúnan los requisitos exigidos por la legislación de firma electrónica. Estos certificados electrónicos incluirán:

- El número de identificación fiscal.
- La denominación correspondiente,
- Si procede, la identidad de la persona titular en el caso de los sellos electrónicos de órganos administrativos.

Asimismo, cada Administración pública deberá publicar, de manera accesible por medios electrónicos, la relación de sellos electrónicos utilizados, incluyendo las características de los certificados electrónicos y los prestadores que los expiden. También tendrán que adoptar las medidas necesarias para facilitar la verificación de sus sellos electrónicos⁶⁷.

⁽⁶⁷⁾Art. 40.1 LRJSP.

Finalmente, la LRJSP establece la presunción en función de la cual se entenderá identificada la Administración pública respecto de la información que se publique como propia en su portal de Internet⁶⁸.

⁽⁶⁸⁾Art. 40.2 LRJP.

Por otro lado, la actuación de una Administración pública, órgano, organismo público o entidad de derecho público, cuando utilice medios electrónicos, se llevará a cabo **mediante firma electrónica del titular del órgano o empleado público**. La LRJSP habilita a cada Administración pública para determinar los sistemas de firma electrónica que debe utilizar su personal, los cuales podrán identificar de manera conjunta al titular del puesto de trabajo o cargo y a la Administración pública u órgano en la que presta sus servicios. Como gran novedad en este campo, y para adaptarse a la regulación establecida en el ReIdAs, la LRJSP dispone que por razones de seguridad pública estos sistemas de firma electrónica podrán referirse solo **al número de identificación profesional del empleado público**⁶⁹. Aun así, el propio ReIdAs matiza que las disposiciones relativas al uso de seudónimos en los certificados no deben impedir a los estados miembros exigir la identificación de las personas de conformidad con el derecho nacional o de la UE.

⁽⁶⁹⁾Art. 43 LRJP.

En este sentido, y desde un punto de vista práctico, las organizaciones deben dotarse de los procedimientos y recursos necesarios para garantizar, por un lado, la disponibilidad de los sistemas de firma por parte de los empleados públicos que lo requieran, y por otro, la gestión de las altas, renovaciones y bajas de los diferentes certificados, cuestión que tiene que ver también con la aplicación de unas medidas de seguridad determinadas. Si pensamos por ejemplo en el proceso de elecciones de una administración local, será necesario contar con un protocolo para asegurar que el alcalde o alcaldesa, inmediatamente después de su elección, dispone del certificado correspondiente para firmar electrónicamente.

Llegado este punto, hay que tener en cuenta que cuando hablamos de firma electrónica, hay que partir de la base de que, como decíamos anteriormente, existen diferentes tipos de firma, cuya eficacia resulta distinta en función del mayor o menor grado de complejidad técnica de las mismas que, en igual correspondencia, suponen una mayor o menor garantía para aquel que las utiliza (Alamillo, 2007).

En el plano práctico, la determinación de la firma electrónica que se ha de incorporar en un trámite o servicio electrónico determinado es una de las cuestiones más peliagudas en la puesta en funcionamiento de los trámites y servicios electrónicos. El certificado digital, la firma electrónica y toda la tecnología que los rodea es, en la actualidad, una barrera para la generalización del uso de los procesos electrónicos y a la vez es algo imprescindible para disponer de un sistema que aporte plena confianza.



Para la difícil tarea de determinación del sistema concreto de identificación y firma electrónica que hay que utilizar en la implantación de servicios electrónicos, como buena práctica cabe destacar la Orden GRI/233/2015 del Departamento de Gobernación y Relaciones Institucionales de la Generalitat de Catalunya, mediante la cual se aprobó el Protocolo de identificación y firma electrónica, que marca los criterios de aceptación y uso de los diferentes mecanismos en el ámbito de la Administración de la Generalitat de Catalunya. Con la idea de extender este conjunto de criterios al resto de las administraciones públicas catalanas, el consorcio de Administració Oberta de Catalunya (AOC) ha llevado a cabo el mismo ejercicio publicando otro protocolo cuyos criterios son los siguientes⁷⁰:

(70) Véase https://web.aoc.cat/wp-content/uploads/2015/11/Protocolo_Identificaci%C3%B3_i_Signatura_Electr%C3%B2nica_de_Catalunya_v0.1.pdf.

a) Se establece como criterio general que para la identificación y firma electrónica en los trámites o servicios electrónicos, se admitirán los mecanismos de identificación y firma clasificados con nivel de seguridad medio o sustancial.

b) Se requerirá el establecimiento de un **nivel de seguridad alto** en la implantación de sistemas de identificación y firma electrónica, para la implantación de trámites o servicios electrónicos que reúnan alguno de estos requisitos:

- Identificación y firma de trámites que den acceso o transfieran datos de alto nivel de protección según la LOPD o cuando el acceso a datos pueda tener una afectación a derechos de terceros especialmente protegidos por la LOPD.
- Identificación y firma en el trámite o proceso de contratación, de conformidad con la LFE.
- Identificación y firma en el trámite de concesión de subvención u otros con un contenido económico de más de 60.000 € o cuando así esté establecido en las bases reguladoras de las convocatorias.
- Aquellos trámites o procedimientos que la normativa específica establezca con un nivel alto de identificación o firma electrónica.

c) Se requerirá el establecimiento de un nivel de seguridad bajo en los sistemas de identificación y firma electrónica, para la implantación de trámites o servicios electrónicos, que reúnan alguno de estos requisitos:

- Identificación y/o firma en trámites de pago o autoliquidaciones de tasas y tributos.
- Petición de derecho de acceso a la información pública, siempre que el contenido de la petición no esté sometido a un nivel más elevado de seguridad.
- Todos los servicios y trámites electrónicos que supongan una actuación prevista en un procedimiento administrativo a excepción de las siguientes actuaciones: formular solicitudes, presentar declaraciones responsables, interponer recursos, desistir de acciones o renunciar a derechos y aquellos trámites que contengan una información de un nivel más elevado de seguridad.
- Otros trámites o procedimientos que la normativa específica establezca un sistema de identificación y firma de nivel más elevado de seguridad.

Este protocolo tiene en consideración lo que dispone el ENS. Su anexo II define los niveles de seguridad para los mecanismos de autenticación y firma electrónica y deja en manos de cada Administración pública su propio análisis de riesgos para determinarlos⁷¹. En concreto, los tipos de firma específicos que deben aplicarse en función del nivel de la información que debe protegerse⁷² son:

⁽⁷¹⁾Art. 33 RDENS.

⁽⁷²⁾Apartado 5.7.4 del Anexo II del ENS.

a) **Nivel bajo:** se puede emplear cualquier medio de firma electrónica de los previstos en la legislación vigente.

b) **Nivel medio:**

- Cuando se empleen sistemas de firma electrónica avanzada basados en certificados, estos serán cualificados.
- Se emplearán algoritmos y parámetros acreditados por el Centro Criptológico Nacional.
- Se garantizará la verificación y validación de la firma electrónica durante el tiempo requerido por la actividad administrativa que aquella soporte, sin perjuicio de que se pueda ampliar este periodo de acuerdo con lo que establezca la política de firma electrónica y de certificados que sea de aplicación.

c) **Nivel alto:** se aplicarán las medidas de seguridad referentes a firma electrónica exigibles en el nivel medio, además de, entre otras, las siguientes:

- Se usará firma electrónica cualificada, incorporando certificados y dispositivos cualificados de creación de firma.
- Se emplearán productos certificados conforme al ENS.

Por otro lado, el ENS relega a la **política de firma electrónica** toda la función de concretar los procesos de generación, validación y conservación de firmas electrónicas, así como las características y requisitos exigibles a los sistemas de firma electrónica, los certificados, los servicios de sellado de tiempo y otros elementos de soporte de las firmas.

Por ello, toda Administración pública debe adoptar y publicar una **política de firma electrónica y certificados digitales**, paso fundamental para el reconocimiento mutuo de los documentos y las comunicaciones electrónicas entre ciudadanos, empresas y administraciones dentro de sus ámbitos de competencia.



Aparte de las firmas electrónicas basadas en certificados digitales, la LPACAP prevé que se podrán utilizar otros sistemas que las administraciones públicas consideren válidos⁷³. En esta dirección, se citan ahora otros ejemplos de instrumentos de identificación y acreditación de la voluntad de la ciudadanía:

⁽⁷³⁾Art.9.2.c) LPACAP.

- Sistemas de identidad digital móvil⁷⁴.
- Sistemas de identidad digital consistentes en la comprobación de medidas biométricas por un sistema criptográfico⁷⁵.

⁽⁷⁴⁾idCAT-SMS.

⁽⁷⁵⁾Resolución de 6 de abril del 2016, del Servicio Público de Empleo Estatal, por la que se aprueba el sistema de firma electrónica mediante captura de firma digitalizada con datos biométricos para relacionarse presencialmente con el Servicio Público de Empleo Estatal.

- Sistemas de claves concertadas en un registro previo⁷⁶.

⁽⁷⁶⁾Cl@ve.

3.1.4. ¿Y en la práctica? Resumen de las principales actuaciones necesarias en la fase de inicio

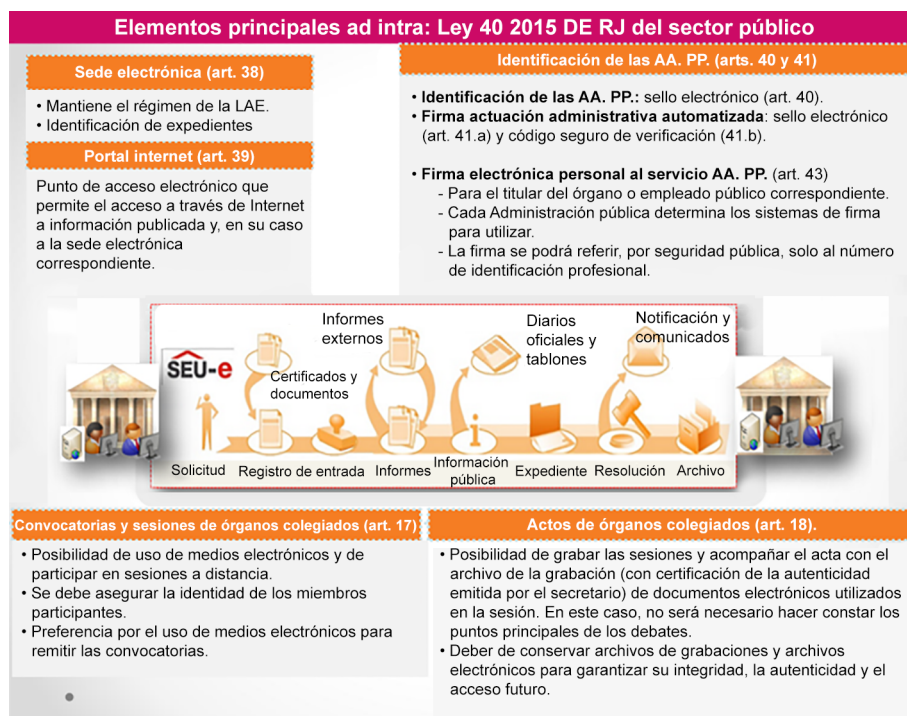
De todo lo expuesto, se puede deducir que más allá de la implantación de la herramienta de registro concreta, en la práctica, a la hora de revisar un procedimiento administrativo, hay que tomar en consideración distintas cuestiones muy relevantes en la definición del procedimiento y del expediente en la fase de inicio. A saber:

- Analizar la posibilidad de obligar a tramitar electrónicamente de acuerdo con los criterios que establece la LPACAP, y en su caso regularlo mediante norma reglamentaria.
- Determinar el nivel de firma electrónica que requiere el trámite que se quiere implementar de acuerdo con parámetros de proporcionalidad.
- Posibilidad de suscripción de una solicitud por parte de una pluralidad de personas, para lo que el registro electrónico habrá de estar preparado.
- La expedición automática del recibo del registro electrónico.
- Identificar aquella información aportada por las personas físicas o jurídicas que sea susceptible de ser reutilizada en los diferentes procedimientos para darle el tratamiento adecuado dentro de los sistemas electrónicos de gestión de la información.
- Determinar qué datos o documentos se pueden consultar de manera automatizada tanto en los sistemas de información de la propia organización como accediendo a los de otras administraciones (posibilidad de interoperar), distinguiendo entre si es documentación elaborada por las administraciones públicas o bien documentación que debe aportar el ciudadano, para determinar en cada caso la necesidad de consentimiento expreso o no, incorporando en el trámite electrónico la información correspondiente relacionada con la protección de datos de carácter personal.
- Introducir criterios de simplificación procedimental en el análisis de la documentación que hay que aportar en las tramitaciones concretas.

- Analizar la existencia de posibles datos que, en cumplimiento de la LTAIBG, se deban recoger de manera automatizada como indicadores para publicar en el portal de transparencia.
- Posibilidad de incorporar en el procedimiento modelos de declaración responsable y comunicación. A este particular, la propia LPACAP ha incorporado en su articulado estas figuras.
- Creación del registro de apoderamientos o bien, adhesión al que proporcione la comunidad autónoma correspondiente o el Estado.
- Creación del registro, u otro sistema equivalente, donde constarán los funcionarios habilitados para la identificación o firma (en las oficinas de asistencia), o bien adhesión al que proporcione la comunidad autónoma correspondiente o el Estado.
- Posibilitar la digitalización y compulsa electrónica de documentos en las oficinas de asistencia al registro.
- Posibilitar el cumplimiento electrónico de las obligaciones de pago⁷⁷ o a través de medios electrónicos.
- Mostrar la solicitud presentada en el espacio habilitado en las sedes electrónicas para que la ciudadanía pueda consultar las solicitudes y peticiones formuladas y el estado de tramitación.

(77) Art. 98.2 LPACAP.





3.2. Ordenación del procedimiento

3.2.1. Normas generales

Respecto a la ordenación del procedimiento, la LPACAP establece una serie de reglas de carácter general. Así, el procedimiento, sometido al principio de celeridad, se impulsará de oficio en todos sus trámites y a **través de medios electrónicos**, respetando los principios de transparencia y publicidad. Por otro lado, en el despacho de los expedientes, la Administración pública ha de seguir el orden riguroso de incoación en asuntos de homogénea naturaleza, salvo que por el titular de la unidad administrativa se dé orden motivada en contrario, de la que ha de quedar constancia. En caso de incumplimiento, se podrá exigir la responsabilidad disciplinaria del infractor y, en su caso, será causa de remoción del puesto de trabajo⁷⁸. La responsabilidad directa de la tramitación del procedimiento (y en especial de cumplimiento de los plazos establecidos) recaerá sobre las personas designadas como órgano instructor o, en su caso, sobre los titulares de las unidades administrativas que tengan atribuida tal función.

⁽⁷⁸⁾Art. 71 LPACAP.

Por otro lado, en aras al principio de simplificación administrativa, la LPACAP establece que se acordarán en un solo acto todos los trámites que, por su naturaleza, admitan un impulso simultáneo y no sea obligado su cumplimiento sucesivo⁷⁹.

⁽⁷⁹⁾Art. 72 LPACAP.

Para el cumplimiento de trámites por parte del interesado, se establece el plazo general de diez días a partir del día siguiente al de la notificación del acto (excepto que una norma fije un plazo distinto), y para el caso de incumplimiento la LPACAP prevé que se les podrá declarar decaídos en su derecho al

⁽⁸⁰⁾Art. 73 LPACAP.

trámite correspondiente. No obstante, se admitirá la actuación del interesado y producirá sus efectos legales, si se produjera antes o dentro del día que se notifique la resolución en la que se tenga por transcurrido el plazo⁸⁰.

Por último, para todas las cuestiones incidentales que se susciten en el procedimiento, incluso las que se refieran a la nulidad de actuaciones, la LPACAP dispone que no suspenderán la tramitación del mismo, salvo la recusación⁸¹.

⁽⁸¹⁾Art. 74 LPACAP.

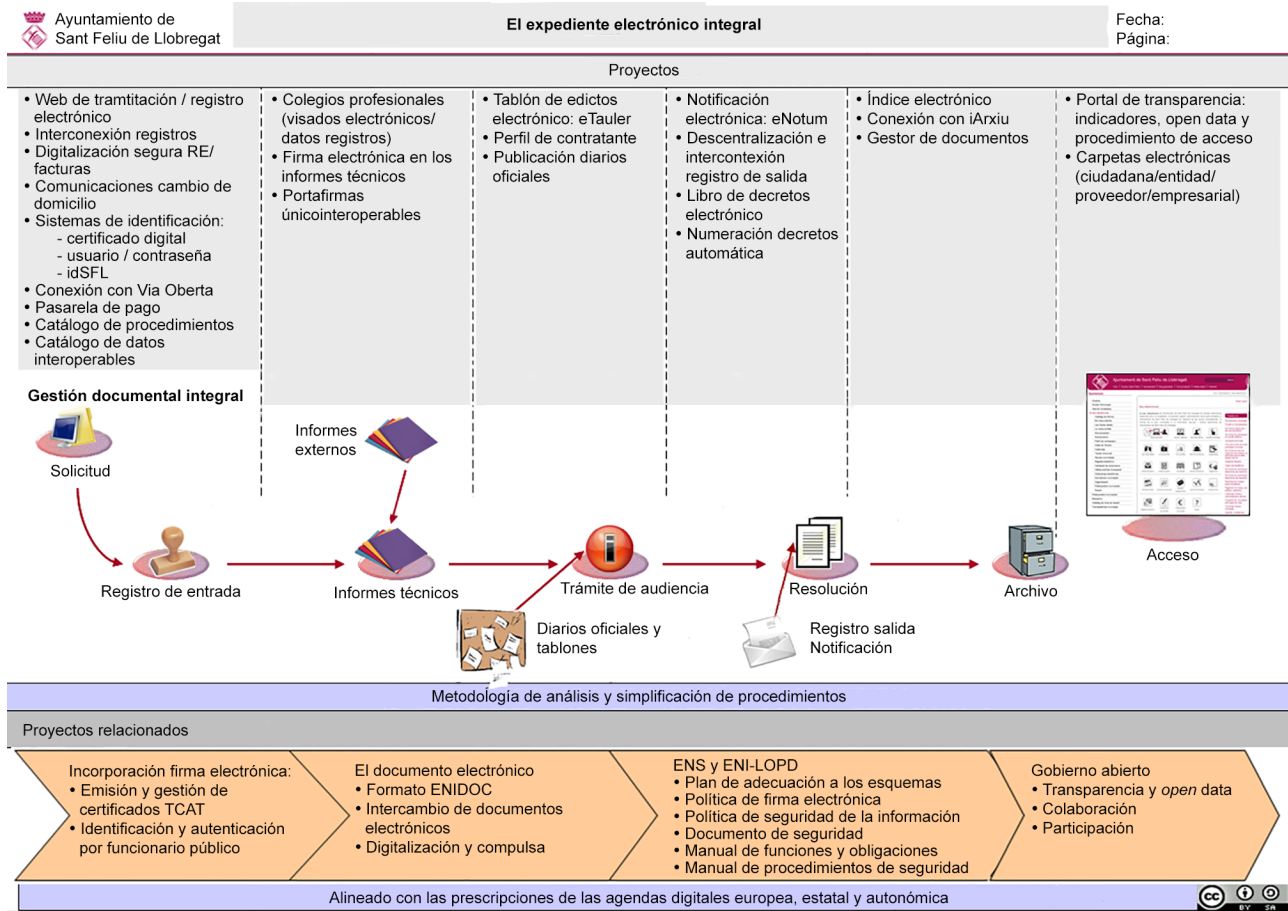
3.2.2. El expediente administrativo

En las normas referidas a la ordenación del procedimiento, la LPACAP incorpora la definición y el contenido del expediente administrativo.

Así, el expediente administrativo se define en la LPACAP como el conjunto ordenado de documentos y actuaciones que sirven de antecedente y fundamento a la resolución administrativa (también las diligencias encaminadas a ejecutarlas). Este expediente tendrá en cualquier caso **formato electrónico**, y se irá conformando con la agregación sucesiva de documentos, pruebas, informes, acuerdos, notificaciones y demás diligencias que deban integrarlo, así como un índice numerado de todos los documentos que contenga cuando se remita. Asimismo, deberá constar en el expediente copia electrónica certificada de la resolución adoptada.

En este punto, hay que advertir que el expediente electrónico no se vincula a la gestión electrónica del procedimiento, sino al contenedor y medio en el que se sustentan los actos del procedimiento, y que deben ser electrónicos en su totalidad. Es decir, no habrá expediente electrónico si todos y cada uno de los documentos que conforman el procedimiento no lo están en este soporte, lo cual no impide su generación *a posteriori* mediante las copias electrónicas. Un expediente electrónico estará formado, por tanto, por un archivo con multiplicidad de documentos, bien por agregación de originales electrónicos, bien por la creación de copias electrónicas por cambio de soporte.

Esquema del expediente electrónico integral elaborado por el Ayuntamiento de Sant Feliu de Llobregat



En este sentido, la LPACAP indica qué documentos no formarán parte del expediente administrativo: la información que tenga carácter auxiliar o de apoyo (como la contenida en aplicaciones, ficheros y bases de datos informáticas, notas, borradores, opiniones, resúmenes, comunicaciones e informes internos o entre órganos o entidades administrativas); y los juicios de valor emitidos por las administraciones públicas (salvo que se trate de informes, preceptivos y facultativos, solicitados antes de la resolución administrativa que ponga fin al procedimiento⁸²). A pesar de que esta regulación será de gran utilidad, por ejemplo, para acotar la documentación sujeta al derecho de acceso a la información pública, ya que determina con bastante precisión qué documentos ha de contener un expediente electrónico, puede dejar fuera de la luz pública información de interés.

⁽⁸²⁾Art. 70 LPACAP.

Por otro lado, la LPACAP también anuncia cuáles han de ser los requisitos del expediente electrónico para el supuesto de que este tenga que ser remitido por medios electrónicos. Para su concreción, nos remite al ENI y a las normas técnicas que lo desarrollan. Se determinan así los requisitos que se han de cumplir para poder «enviar» electrónicamente un expediente administrativo para el supuesto de que otra Administración pública lo solicite (por ejemplo, la Administración de justicia como prueba documental en un litigio).

En concreto, para su remisión, el expediente electrónico se enviará por medios electrónicos **completo, foliado, autenticado y acompañado de un índice asimismo autenticado de los documentos que contenga**. Esta autenticación es la que garantizará la integridad e inmutabilidad del expediente electrónico generado desde el momento de su firma y permitirá su recuperación siempre que sea preciso, siendo admisible que un mismo documento forme parte de distintos expedientes electrónicos⁸³.

(83) Art. 70.4 LPACAP.

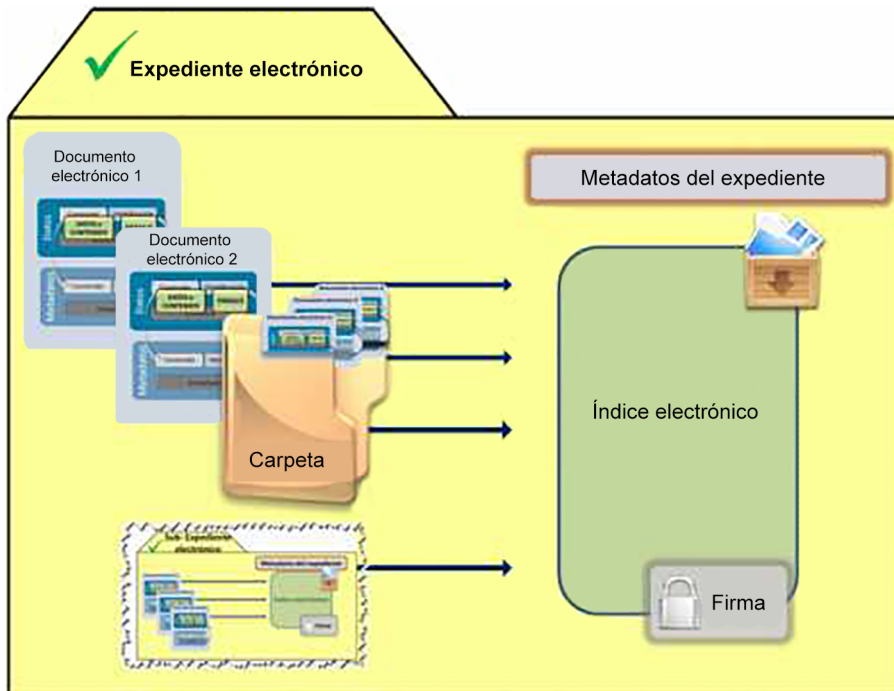
La LPACAP no ofrece ninguna definición concreta del concepto de foliación electrónica, de la misma manera que hacía la LAECSP, donde se disponía que el foliado de los expedientes electrónicos se tenía que llevar a cabo mediante un índice electrónico, firmado por la Administración pública, órgano o entidad actuante. Este índice debía garantizar la integridad del expediente electrónico y permitir su recuperación siempre que fuese preciso⁸⁴. Por ello, para su especificación tendrá que atender a lo que dispone el ENI y las NTI. En este sentido, la NTI de expediente electrónico establece la estructura y formato del expediente electrónico y las especificaciones técnicas que se han de llevar a cabo para la implementación del índice electrónico, como elemento para garantizar la integridad y recuperación del expediente y que constituye una pieza clave en la implantación del expediente electrónico y su interoperabilidad. Por tanto, la NTI de expediente electrónico recoge los requisitos mínimos sobre la estructura y formato de los expedientes electrónicos para garantizar su interoperabilidad (no hace provisiones en cuanto a la forma de implementación en un ámbito interno de los diferentes componentes de un expediente electrónico – índice, documentos y metadatos– fuera de operaciones de intercambio).

(84) Art. 32.2 LAECSP.

Para su concreción y mejor entendimiento, se han elaborado una serie de guías de aplicación de las NTI⁸⁵.

(85) Ver http://administracionelectronica.gob.es/pae_Home/pae_Estrategias/pae_Interoperabilidad_Inicio/pae_Normas_tecnicas_de_interoperabilidad.html#.VyCPytSLRbV.

Componentes del expediente electrónico




Por otra parte, para garantizar las medidas de seguridad necesarias en todos estos procesos, se aplicará lo previsto en el ENS en cuanto al cumplimiento de los principios básicos y los requisitos mínimos de seguridad.

3.3. Instrucción del procedimiento

3.3.1. Actos de instrucción

Durante la fase de instrucción del procedimiento se han de recabar todos los datos, documentos y pruebas en base a los que se dictará la resolución administrativa.

Fase de instrucción LPA



Actos de instrucción
Art. 75.3: los actos de instrucción que requieren la intervención de los interesados deberán hacerse de la manera que resulte más conveniente para ellos y sea compatible, en la medida de lo posible, con sus obligaciones laborales o profesionales.
Art. 19: la comparecencia de las personas frente a las oficinas públicas (presencial o por medios electrónicos) solo es obligatoria cuando lo establezca una ley.

- Se introduce el cómputo de plazos de horas y la declaración de los sábados como días inhábiles, unificando de esta forma el cómputo de plazos en el ámbito judicial y administrativo.

Documento electrónico
 • Si no es electrónico, no es un documento público administrativo (art. 26 LPA).
 • Las AA. PP. emitirán los documentos adm. por escrito. A través de medios electrónicos, salvo que por su naturaleza exija otra forma de expresión.
 • **Los documentos electrónicos** emitidos por las AA. PP. **no requerirán de firma electrónica cuando:** se publiquen con carácter meramente informativo (**transparencia**), y aquellos que **no formen parte del expediente administrativo**.

Derechos

- Entablar pretensiones por medios electrónicos.
- Manifestar consentimiento electrónicamente.
- Conocer el estado de tramitación.
- Obtener copias electrónicas del expediente.
- Garantía de la seguridad y confidencialidad datos.
- Uso de los medios de firma.
- Continuar el procedimiento por canal diferente.
- En la calidad de los servicios públicos prestados electrónicamente.

Nuevas herramientas de gestión:

registro de funcionarios habilitados para creación de copias electrónicas.

Copias de documentos: la compulsión electrónica?

Copias auténticas (art. 27 LPA):

- Las copias de **documentos privados** tienen únicamente efectos administrativos (siempre dentro de un procedimiento administrativo).
- Las copias auténticas efectuadas por una Administración pública tendrán validez en las restantes administraciones (se hace **extensiva su validez a terceras AA. PP.**).
- **Se necesita registro de funcionarios habilitados** (interconectado con el resto de AA. PP.) **para la expedición de copias**, donde consten los funcionarios de registro.
- Los interesados podrán solicitar la expedición de **copias de los documentos públicos administrativos**: la solicitud se dirigirá al órgano que emitió el documento original.
- Las AA. PP. **están obligadas a expedir copias electrónicas de cualquier documento en papel que presenten los interesados y que se vaya a incorporar a un expediente administrativo**.

Centrados ahora en la fase de instrucción, la LPACAP, dispone que los actos de instrucción necesarios para la determinación, conocimiento y comprobación de los hechos en virtud de los cuales deba pronunciarse la resolución se llevarán a cabo de oficio y **a través de medios electrónicos**, y que los hará el órgano que tramite el procedimiento, sin perjuicio del derecho de los interesados a proponer aquellas actuaciones que requieran su intervención o constituyan trámites legal o reglamentariamente establecidos⁸⁶.

⁽⁸⁶⁾Art. 75.1 LPACAP.

Por otro lado, en la línea de las anteriores normas de procedimiento administrativo, la LPACAP incorpora en la tramitación del procedimiento administrativo electrónico la necesidad de que las **aplicaciones y sistemas de información utilizados** para la instrucción de procedimientos deberán garantizar el control de los tiempos y plazos, la identificación de los órganos responsables y la tramitación ordenada de los expedientes, así como facilitar la simplificación y la publicidad de los procedimientos⁸⁷.

⁽⁸⁷⁾Art. 75.2 LPACAP.

En lo referente a las actuaciones de la fase de instrucción, la LPACAP no prevé grandes novedades respecto de la legislación anterior más allá de la mención específica a la tramitación de los informes por medios electrónicos⁸⁸. En este sentido, la LPACAP regula las siguientes actuaciones en la fase de instrucción:

⁽⁸⁸⁾Art. 80.2 LPACAP.

- **Alegaciones:** los interesados podrán, en cualquier momento del procedimiento anterior al trámite de audiencia, aducir alegaciones y aportar documentos u otros elementos de juicio⁸⁹. Para posibilitar esta presentación, es obvio que las administraciones públicas deberán tener preparado el registro electrónico y la posibilidad de adjuntar la documentación. Por otro lado, en todo momento los interesados podrán alegar los defectos de tra-

⁽⁸⁹⁾Art. 76.1 LPACAP.

⁽⁹⁰⁾Art. 76.2 LPACAP.

mitación (en especial los que supongan paralización, infracción de los plazos preceptivamente señalados o la omisión de trámites que pueden ser subsanados) antes de la resolución definitiva del asunto. Estas alegaciones podrán dar lugar, si hubiera razones para ello, a la exigencia de la correspondiente responsabilidad disciplinaria⁹⁰.

- **Prueba:** cuando la Administración pública no tenga por ciertos los hechos alegados por los interesados o la naturaleza del procedimiento lo exija, el instructor del mismo tendrá que acordar la apertura de un periodo de prueba por un plazo no superior a treinta días ni inferior a diez (a petición de los interesados, podrá decidir la apertura de un periodo extraordinario de prueba por un plazo no superior a diez días), para la práctica de la prueba, que podrá hacerse por cualquier medio admisible en derecho, cuya valoración se llevará a cabo de acuerdo con los criterios establecidos en la Ley 1/2000, de 7 de enero, de enjuiciamiento civil⁹¹.
- **Informes:** en este sentido, la LPACAP establece que los informes serán facultativos y no vinculantes y que serán emitidos **a través de medios electrónicos** y de acuerdo con los requisitos establecidos en la LPACAP en el plazo de diez días, salvo que una disposición o el cumplimiento del resto de los plazos del procedimiento permita o exija otro plazo mayor o menor⁹².
- **Participación de los interesados en el procedimiento:** respecto de la participación de los interesados en el procedimiento, la LPACAP prevé dos mecanismos. Por un lado la audiencia al interesado⁹³, una vez instruidos los procedimientos e inmediatamente antes de redactar la propuesta de resolución; y por otro, el trámite de información pública⁹⁴. Sobre este particular, la LPACAP dispone que el órgano al que corresponda la resolución del procedimiento, cuando la naturaleza de este lo requiera, podrá acordar un periodo de información pública, para lo cual se publicará un anuncio en el diario oficial correspondiente, a fin de que cualquier persona física o jurídica pueda examinar el expediente, o la parte del mismo que se acuerde. En este sentido, es importante señalar que en todo caso el anuncio deberá estar a disposición para aquellas personas que lo soliciten a través de medios electrónicos en la sede correspondiente.

⁽⁹¹⁾Art. 77 LPACAP.

⁽⁹²⁾Art. 80 LPACAP.

⁽⁹³⁾Art. 82 LPACAP.

⁽⁹⁴⁾Art. 83 LPACAP.

3.3.2. Las copias electrónicas: la compulsa electrónica

Es este sentido, hay que recordar que la LPACAP establece que las personas interesadas en un procedimiento administrativo tienen **derecho a conocer**, en cualquier momento:

- El estado de la tramitación de los procedimientos en los que tengan la condición de interesado.
- El sentido del silencio administrativo que corresponda (en caso de que la Administración pública no dicte ni notifique resolución expresa en plazo).
- El órgano competente para su instrucción y resolución.
- Los actos de trámite dictados.

Asimismo, también tendrán **derecho a acceder y a obtener copia de los documentos** contenidos en los citados procedimientos⁹⁵, es decir, de los que formen parte del expediente administrativo⁹⁶.

⁽⁹⁵⁾Art. 53 LPACAP.

⁽⁹⁶⁾Art. 70.4 LPACAP (*sensu contrario*).

Sobre este particular, hay que comentar que la LPACAP entiende por **documentos públicos administrativos** los válidamente emitidos por los órganos de las administraciones públicas (por escrito y por medios electrónicos, a menos que su naturaleza exija otra forma más adecuada de expresión y constancia⁹⁷).

⁽⁹⁷⁾Art. 26.1 LPACAP.

Además, para ser considerados válidos, los documentos electrónicos administrativos deberán:

- Contener información de cualquier naturaleza archivada en un soporte electrónico según un formato determinado susceptible de identificación y tratamiento diferenciado.
- Disponer de los datos de identificación que permitan su individualización, sin perjuicio de su posible incorporación a un expediente electrónico.
- Incorporar una referencia temporal del momento en que han sido emitidos.
- Incorporar los metadatos mínimos exigidos.
- Incorporar las firmas electrónicas que correspondan de acuerdo con lo previsto en la normativa aplicable. Se considerarán válidos los documentos electrónicos, que cumpliendo estos requisitos, sean trasladados a un tercero a través de medios electrónicos.

Por otro lado, no requerirán de firma electrónica los documentos electrónicos emitidos por las administraciones públicas que se publiquen con carácter meramente informativo, así como aquellos que no formen parte de un expediente administrativo. En todo caso, será necesario identificar el origen de estos documentos⁹⁸.

⁽⁹⁸⁾Art. 26.2 LPACAP.

Siguiendo con el discurso anterior, la LPACAP dispone el **derecho** de las personas interesadas en un procedimiento administrativo **a la obtención de copias de los documentos** que formen parte de este. Sobre este particular, la Ley regula las condiciones de validez y eficacia de las copias efectuadas por las administraciones públicas que han de sujetarse a los siguientes requerimientos⁹⁹:

⁽⁹⁹⁾Art. 27 LPACAP.

Las administraciones públicas han de determinar los órganos que tendrán atribuidas las competencias de expedición de **copias auténticas de los documentos públicos administrativos o privados**. En concreto, son copias auténticas las llevadas a cabo por los órganos competentes de las administraciones públicas, en cualquiera que sea su soporte, en las que quede garantizada la identidad del órgano que ha llevado a cabo la copia y su contenido. Además, las copias auténticas:


- Tendrán la misma validez y eficacia que los documentos originales.
- Tendrán validez en las restantes administraciones públicas, y las copias auténticas de documentos privados surtirán efectos administrativos únicamente.
- Se llevarán a cabo mediante funcionario habilitado o mediante actuación administrativa automatizada. Para este particular, las administraciones públicas deberán mantener actualizado un registro, u otro sistema equivalente, donde constarán los funcionarios habilitados para la expedición de copias auténticas. Estos registros tendrán que ser plenamente interoperables y estar interconectados con los de las restantes administraciones públicas, a los efectos de comprobar la validez de la citada habilitación. En este registro o sistema equivalente constarán, al menos, los funcionarios que presten servicios en las oficinas de asistencia en materia de registros.
- Los interesados podrán solicitar, en cualquier momento, la expedición de copias auténticas de los documentos públicos administrativos que hayan sido válidamente emitidos por las administraciones públicas. La solicitud se dirigirá al órgano que emitió el documento original, debiendo expedirse, salvo las excepciones derivadas de la aplicación de la LTAIBG, en el plazo de quince días a contar desde la recepción de la solicitud en el registro electrónico de la Administración pública u organismo competente. Asimismo, las administraciones públicas estarán obligadas a expedir copias auténticas electrónicas de cualquier documento en papel que presenten los interesados y que se vaya a incorporar a un expediente administrativo.
- Cuando las administraciones públicas expidan copias auténticas electrónicas, esto deberá quedar expresamente indicado en el documento de la copia.

d) Las copias en soporte papel de documentos originales emitidos en papel se proporcionarán mediante una copia auténtica en papel del documento electrónico que se encuentre en poder de la Administración pública o bien mediante una puesta de manifiesto electrónica conteniendo copia auténtica del documento original. A estos efectos, las administraciones públicas harán públicos, a través de la sede electrónica correspondiente, los códigos seguros de verificación u otro sistema de verificación utilizado.

3.4. Terminación del procedimiento

Una vez instruido el procedimiento, este estará preparado para que el órgano administrativo competente dicte una resolución que lo finalice.

Fase terminación LPAC



Derechos de la ciudadanía:

- En la conservación en formato electrónico de los documentos.
- Para elegir el canal de relación con la Administración pública.
- Obtener copias electrónicas del expediente.
- Garantía de la seguridad y confidencialidad de los datos.
- Conocer el estado de tramitación.
- Derecho de acceso a la documentación (transparencia)

Archivo electrónico:
es obligatorio - carácter básico (imprescindible para cumplir obligaciones de transparencia, acceso a la información, seguridad e interoperabilidad); para documentos electrónicos de procedimientos finalizados.

- Siempre que sea posible, los documentos en papel asociados a procedimientos administrativos finalizados se deberán digitalizar (procedimientos iniciados con anterioridad a la entrada en vigor de la ley).

Notificación electrónica:

- **Se practicarán preferentemente por medios electrónicos** y, en todo caso, cuando el interesado esté obligado a recibirlos por esta vía. Comparecencia electrónica a través de la sede electrónica.
- **Las AA. PP. notifican por medios no electrónicos cuando:**
 - a) Se haga en ocasión de comparecencia espontánea del interesado o representante en las oficinas de asistencia de registro y solicitud la notificación en aquel momento.
 - b) Para asegurar la eficacia de la actuación administrativa será necesario practicar la notificación por entrega directa de un empleado público de la Administración notificando.
- **En ningún caso se efectuarán por medios electrónicos:**
 - a) N. en la que el acta vaya acompañada de elementos que no se puedan convertir en formato electrónico.
 - b) N. que contenga medios de pago a favor de los obligados.
- **El interesado se puede identificar con un dispositivo electrónico y/o una dirección de correo electrónico** que servirán para el envío de avisos de puesta a disposición de notificaciones, pero no para su práctica.

3.4.1. La resolución

La terminación lógica del procedimiento administrativo se produce con la resolución, que no es más que la decisión de las cuestiones planteadas durante el procedimiento administrativo. Sobre esta fase, la LPACAP dispone que la terminación del procedimiento se producirá con la resolución, el desistimiento, la renuncia al derecho en el que se funde la solicitud (siempre que la renuncia no esté prohibida por el ordenamiento jurídico) y la declaración de caducidad. Adicionalmente, también producirá la terminación del procedimiento la imposibilidad material de continuarlo por causas sobrevenidas¹⁰⁰.

Hay que tener muy presente que, en cualquiera de los casos de terminación enunciados anteriormente, será necesaria una resolución administrativa, ya sea una resolución que decida sobre las cuestiones planteadas en el procedimiento, como una resolución declaratoria de los restantes supuestos (es decir,

⁽¹⁰⁰⁾ Art. 84 LPACAP.

un acto que declara la imposibilidad legal de continuar el procedimiento o la caducidad, o que acepta la renuncia o el desistimiento y que a la vez dispone la conclusión del procedimiento).

La resolución que se dicte para finalizar el procedimiento deberá tener el contenido específico establecido en la LPACAP¹⁰¹.

(101) Art. 88 LPACAP.

Es este punto, es interesante traer a colación lo que establecía la LAECSP para la terminación de los procedimientos por medios electrónicos. En concreto, disponía que la resolución de un procedimiento utilizando medios electrónicos debía garantizar la identidad del órgano competente mediante el empleo de alguno de los instrumentos de firma previstos en la norma¹⁰².

(102) Art. 38 LAECSP.

En este sentido la LPACAP garantiza que la actuación de una Administración pública, órgano, organismo público o entidad de derecho público se lleva a cabo mediante firma electrónica del titular del órgano o empleado público, dejando la determinación de los sistemas de firma concretos a cada Administración pública, los cuales podrán identificar de manera conjunta al titular del puesto de trabajo y a la Administración pública u órgano en la que presta sus servicios¹⁰³.

(103) Art. 43 LPACAP.

La LPACAP regula también la terminación convencional del procedimiento (a partir de la celebración de acuerdos, pactos, convenios o contratos con personas tanto de derecho público como privado¹⁰⁴). En la práctica, habrá que posibilitar la celebración de estos actos a través de medios electrónicos que se llevarán a cabo en entornos cerrados de comunicación. Sobre este particular, habrá que atender a lo que establece la LRJSP, de acuerdo con la cual se deberá garantizar la seguridad del entorno cerrado de comunicaciones y la protección de los datos que se transmitan. Asimismo, los documentos electrónicos transmitidos entre administraciones públicas a través de estos entornos serán considerados válidos a efectos de autenticación e identificación de los emisores y receptores en los siguientes términos: cuando los participantes en las comunicaciones pertenezcan a una misma Administración pública, esta determinará las condiciones y garantías por las que se regirá que, al menos, comprenderá la relación de emisores y receptores autorizados y la naturaleza de los datos que hay que intercambiar. Por otro lado, cuando los participantes pertenezcan a distintas administraciones públicas, las condiciones y garantías citadas para el anterior supuesto se establecerán mediante convenio suscrito entre aquellas¹⁰⁵.

(104) Art. 86 LPACAP.

(105) Art. 44 LRJSP.

Cabe destacar en este apartado la confección de libros de resoluciones que han de llevar a cabo todas las administraciones públicas, en tanto que en su elaboración se producen una serie de actividades que muestran de manera muy obvia que toda Administración pública debería tener automatizadas la apertura, la incorporación de las resoluciones de forma secuencial y el cierre, también

para la inclusión de diligencias. A estos libros son perfectamente trasladables todas las actuaciones automatizadas que la normativa regula para el expediente electrónico.

Sin embargo, ni la LPACAP ni la LRJSP contemplan previsiones en relación con los libros de actas de sesiones de los órganos colegiados, y por el contrario está aún vigente lo previsto en el RD 2568/1986, de 28 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento de organización, funcionamiento y régimen jurídico de las entidades locales (ROF), en lo que respecta a la formalización de las actas y certificaciones. Si bien contempla la utilización de medios mecánicos para la transcripción de las actas, los libros deberán confeccionarse utilizando el papel timbrado del Estado o el papel numerado de la comunidad autónoma correspondiente, así como toda una serie de requisitos que se contemplan en el propio ROF¹⁰⁶, lo que obviamente choca frontalmente con la implantación del procedimiento administrativo electrónico.

(106) Artículos 198 y 199 ROF.

De hecho, parte de la doctrina considera que más que de derogación se debería hablar de «inaplicabilidad» de estos preceptos ya que no es una cuestión de legalidad sino de sentido común: no es lógico obligar a la tramitación de un expediente íntegramente electrónico y, en la fase final, contemplar la obligación que se plantea en el ROF de imprimir todos los documentos que integran este expediente, rubricarlos, sellarlos y encuadernarlos en papel timbrado (Campos Acuña, 2016). Todo apunta, pues, a la necesidad de elaborar libros electrónicos de actas y resoluciones¹⁰⁷.

(107) El consultor de los ayuntamientos núm. 5, sección consultas, quincena del 15 al 29 de marzo del 2015, Ref. 504/2015, pág. 504.

3.4.2. La notificación

La notificación es un acto administrativo que tiene dos efectos muy importantes: por una parte, constituye una condición para la eficacia de los actos administrativos (resolutorios o de trámite) que afectan a los derechos o intereses de los interesados; y por otra, actúa como requisito para que transcurran los plazos de impugnación del acto notificado.

Por otro lado, la notificación por medios electrónicos de los actos administrativos también garantiza el derecho de los ciudadanos y empresas a comunicarse con la Administración pública por estos medios¹⁰⁸ y al mismo tiempo contribuye a incrementar la eficiencia y la eficacia administrativa reduciendo los gastos asociados a la notificación tradicional en papel, y reduciendo significativamente los plazos de tramitación de los expedientes.

(108) Art. 14 LPACAP.

En cuanto a la ciudadanía, las notificaciones electrónicas le ofrecen la posibilidad de poder acceder a sus notificaciones desde cualquier lugar y en cualquier momento, sin necesidad de estar físicamente en su domicilio para la entrega de la notificación.

Así, la administración electrónica no implica solo el uso de los medios electrónicos para la gestión administrativa interna, sino que en una visión integral del procedimiento administrativo electrónico supone la articulación de técnicas que permitan el intercambio documental por vía electrónica, prescindiendo del soporte papel también en la comunicación con los ciudadanos.

- Respecto a su regulación, la LRJPAC, en su primera versión, introdujo el impulso de la aplicación de las técnicas y medios electrónicos, informáticos y telemáticos, en la actividad de las administraciones públicas y en el ejercicio de sus competencias, y abrió la posibilidad de permitir a los ciudadanos relacionarse con estas siempre que fuera posible de acuerdo con los medios técnicos disponibles por cada una de ellas¹⁰⁹.
- Posteriormente, la Ley 24/2001 de 27 de diciembre, de medidas fiscales, administrativas y del orden social introdujo una modificación en la regulación de la notificación establecida en la LRJPAC, permitiendo la notificación por medios electrónicos en el caso de que el interesado hubiera señalado este medio como preferente o consentido expresamente¹¹⁰.
- En el mismo sentido, destacan las modificaciones que se introdujeron en la Ley general tributaria para permitir también las notificaciones por medios electrónicos.
- Con estos antecedentes, la regulación de la notificación electrónica se asentó en la LAECSP¹¹¹, que posteriormente, con efectos a la Administración general del Estado, fue desarrollada por el Decreto 1671/2009, de 6 de noviembre.

(109) Art. 45 LRJPAC.

(110) Art 59 LRJPAC.

(111) Art 28 LAECSP.

En la actualidad, la notificación (tanto electrónica como en papel) se encuentra regulada en la LPACAP¹¹². La notificación es una de las instituciones del procedimiento administrativo que más modificaciones importantes ha experimentado.

(112) Art. 40 y sigs. LPACAP.

En primer lugar, como hemos puesto de manifiesto en reiteradas ocasiones, la LPACAP regula en algunos casos la relación electrónica obligatoria con ciertos colectivos. Las notificaciones se practicarán electrónicamente cuando los interesados en un expediente formen parte de uno de estos colectivos obligados y en aquellos casos en los que el interesado haya elegido este medio de notificación de manera expresa. En el resto de los supuestos, la notificación se practicará necesariamente en papel.

De acuerdo con la regulación de la LPACAP, toda notificación deberá ser tramitada dentro del **plazo de diez días** a partir de la fecha en la que el acto haya sido dictado, y deberá contener el texto íntegro de la resolución (con indicación de si pone fin o no a la vía administrativa), la expresión de los recursos que procedan (en vía administrativa y judicial), el órgano ante el que tuvieran

(113) Art. 40 LPACAP.

que presentarse y el plazo para interponerlos. Asimismo, y a los solos efectos de entender cumplida la obligación de notificar dentro del plazo máximo de duración de los procedimientos, será suficiente la notificación que contenga el texto íntegro de la resolución, así como el intento de notificación debidamente acreditado. Por otro lado, las notificaciones que, conteniendo el texto íntegro del acto, omitan alguno de los demás requisitos expuestos anteriormente, surtirán efecto a partir de la fecha en que el interesado lleve a cabo actuaciones que supongan el conocimiento del contenido y alcance de la resolución o acto objeto de la notificación, o interponga cualquier recurso que proceda¹¹³.

Un tema importante para tener en cuenta aquí es el respeto a la regulación de la Ley orgánica de protección de datos personales. Dado que la notificación ha de contener el texto íntegro de la resolución o acto para notificar, la LPACAP dispone que las administraciones públicas podrán adoptar las medidas que consideren necesarias para la protección de los datos personales que hayan de constar en las resoluciones y actos administrativos, cuando estos tengan por destinatarios a más de un interesado¹¹⁴. En la práctica, es recomendable que las administraciones públicas incorporen en sus aplicaciones de gestión de expedientes administrativos elementos para la anonimización de documentos que contengan esta clase de datos, de modo que esta intervención se haga de manera automatizada. Lo mismo es trasladable a la documentación que las leyes de transparencia obligan a las administraciones públicas a publicar en sus portales de transparencia.

⁽¹¹⁴⁾Art. 40.5 LPACAP.

A continuación, la LPACAP trata las **condiciones para la práctica de las notificaciones** (de todas, tanto las electrónicas como las cursadas en papel).

Con independencia del medio utilizado, **las notificaciones serán válidas** siempre que permitan tener constancia de su envío o puesta a disposición, de la recepción o acceso por el interesado o su representante, de sus fechas y horas, del contenido íntegro y de la identidad fidedigna del remitente y destinatario de la misma. La acreditación de la notificación efectuada se incorporará al expediente¹¹⁵.

⁽¹¹⁵⁾Art. 41.1. b) LPACAP

Las notificaciones por medios electrónicos

Como norma general, las notificaciones **se practicarán preferentemente por medios electrónicos. En todo caso, se practicarán por estos medios cuando el interesado resulte obligado a recibirlas por esta vía.** A esta regla, la LPACAP exceptúa dos supuestos, en los que la Administración pública podrá notificar en papel: cuando la notificación se lleve a cabo con la comparecencia espontánea del interesado o su representante en las oficinas de asistencia en materia de registro y solicite la comunicación o notificación personal en ese momento; y por otro lado, cuando para asegurar la eficacia de la actuación administrativa resulte necesario practicar la notificación por entrega directa de un empleado público de la Administración pública notificante.

Ligado con lo anterior, la LPACAP dispone que **reglamentariamente, las administraciones públicas podrán establecer la obligación** de practicar electrónicamente **las notificaciones** para determinados procedimientos y 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 necesarios¹¹⁶.

(116) Art. 41.1.b) LPACAP.

Como se puede observar, se establecen aquí las mismas consideraciones que la LPACAP prevé para regular la relación electrónica obligatoria para ciertos colectivos¹¹⁷, pero en este caso especificando que se establece esta obligatoriedad para la práctica de la notificación electrónica.

(117) Art. 14 LPACAP.

La norma que regula esta imposición ha de ser una norma reglamentaria *stricto sensu*, de manera que no serán válidas otras formas de actos administrativos. El ejemplo clásico en la Administración local es la voluntad de una Administración pública de obligar a ciertos interesados para que soliciten las subvenciones que convoca un ayuntamiento por medios electrónicos. En este supuesto, la obligatoriedad deberá estar regulada en ordenanza o reglamento, y no se puede incorporar simplemente en las bases de la convocatoria de estas subvenciones. La norma reglamentaria deberá especificar claramente los supuestos (determinados procedimientos) en los que es de aplicación la obligatoriedad, y en el expediente de aprobación de la ordenanza o el reglamento se habrá de motivar claramente los criterios que han llevado a determinar esa condición.

Por otro lado, es lógico entender que también estarán obligados a recibir notificaciones electrónicas aquellos colectivos obligados por la LPACAP a tramitar electrónicamente, para los cuales, recordemos, la LPACAP tampoco prevé asistencia electrónica de ningún tipo, lo que da a entender que la voluntad del legislador ha sido encauzar electrónicamente de manera obligatoria el procedimiento administrativo en toda su extensión en estos casos.

Fuera de los supuestos expuestos anteriormente en los que existe la obligatoriedad de recibir las notificaciones por medios electrónicos, será el interesado en el procedimiento quien elija por qué medio quiere ser notificado. En este sentido, la LPACAP dispone que **en los procedimientos iniciados a solicitud del interesado, la notificación se practicará por el medio señalado al efecto por este**, pero será electrónica en los casos en los que exista obligación de relacionarse de esta forma con la Administración pública. Excepcionalmente, cuando no fuera posible llevar a cabo la notificación de acuerdo con lo señalado en la solicitud, se practicará en cualquier lugar adecuado a tal fin, y por cualquier medio que permita tener constancia de la recepción por el interesado o su representante, así como de la fecha, la identidad y el contenido del acto notificado¹¹⁸.

(118) Art. 41.3 LPACAP.

Por otro lado, los interesados no obligados a la relación electrónica **podrán decidir y comunicar** en cualquier momento a la Administración pública, mediante los modelos normalizados que se establezcan al efecto, que las notificaciones sucesivas se practiquen o dejen de practicarse por medios electrónicos¹¹⁹. Por lo tanto, el interesado decide el medio de la notificación en cualquier momento de la tramitación del expediente y la Administración pública ha de estar preparada para notificar en función de su elección. No es difícil entender la complejidad que esta previsión comporta para las administraciones públicas en el plano práctico, que deberán establecer en la tramitación de todos los expedientes los mecanismos para que esta libertad de elección del medio de notificación sea efectiva.

(119) Art. 41.1.b) LPACAP.

De la misma manera, en los procedimientos iniciados de oficio una vez interpelado el interesado, este también podrá manifestar la elección de medio de comunicación para el resto de los actos administrativos que la Administración pública deba comunicarle dentro del procedimiento, pudiendo modificarla en cualquier momento.

Para cerrar este tema, la LPACAP establece que en **ningún caso se efectuarán por medios electrónicos** las notificaciones en las que el acto que hay que notificar vaya acompañado de elementos que no sean susceptibles de conversión en formato electrónico, o las que contengan medios de pago a favor de los obligados, tales como cheques¹²⁰.

(120) Art. 41.2 LPACAP.

Práctica de las notificaciones a través de medios electrónicos

De acuerdo con la LPACAP, las notificaciones electrónicas se practicarán mediante **comparecencia en la sede electrónica** de la Administración pública u organismo público actuante, a través de la **dirección electrónica habilitada única** o mediante ambos sistemas, según disponga cada Administración pública u organismo público. En este sentido, hay que destacar que la LPACAP establece únicamente estos dos sistemas de notificación electrónica¹²¹.

(121) Art. 43.1 LPACAP.

1) La notificación por comparecencia en la sede electrónica

Por comparecencia en la sede electrónica debe entenderse el acceso por el interesado o su representante debidamente identificado al contenido de la notificación. La terminología usada en esta regulación concreta es ambigua y adolece de falta de rigor. En efecto, se confunde la comparecencia en la sede electrónica, que, en realidad, no es otra cosa que el acceso a la misma previa identificación electrónica del administrado para la realización de cualquier trámite, con la notificación por comparecencia en la sede electrónica, que, como con toda exactitud dice el artículo 40 del Real Decreto 1671/2009 en su apartado primero, es el acceso por el interesado, debidamente identificado, al contenido de la actuación administrativa correspondiente a través de la sede electrónica del órgano u organismo público actuante (Miguez, 2016).

Para que la notificación electrónica por comparecencia sea válida, a falta de mayor concreción en la LPACAP, será suficiente con que se cumplan los requisitos generales¹²².

(122) Art. 41.1 LPACAP.

2) La dirección electrónica habilitada única

La LPACAP no establece ninguna definición de qué se ha de entender por este medio de notificación electrónico, y tampoco se incorporan a la regulación los requisitos mínimos que ha de satisfacer, resultando impreciso en este caso el adjetivo «única» (Miguez, 2016).

En este sentido, además de cumplir las condiciones generales para la práctica de las notificaciones, examinadas anteriormente¹²³, debemos acudir al RD 1671/2009¹²⁴, aplicable únicamente a la Administración general del Estado, a las disposiciones que no han sido derogadas por la LPACAP¹²⁵ (Miguez, 2016), que dispone los requisitos indispensables para que sean válidos los sistemas de notificación electrónica a través de dirección electrónica habilitada, y que son:

(123) Art. 41.1 LPACAP.

(124) Art. 38 RD 1671/2009.

(125) Disposición derogatoria única, apartado segundo, letra g) LPA-CAP.

- Acreditar la fecha y la hora en que se produce la puesta a disposición del interesado del acto objeto de notificación.
- Posibilitar el acceso permanente de los interesados a la dirección electrónica correspondiente, a través de una sede electrónica o de cualquier otro modo.
- Acreditar la fecha y la hora de acceso a su contenido.
- Poseer mecanismos de autenticación para garantizar la exclusividad de su uso y la identidad del usuario.

El acceso a la notificación electrónica

Sobre este particular, la LPACAP, de la misma manera que había regulado la LAECSP¹²⁶, dispone que las notificaciones por medios electrónicos se entenderán practicadas en el **momento en que se produzca el acceso a su contenido**. Cuando la notificación por medios electrónicos sea de carácter obligatorio, o haya sido expresamente elegida por el interesado, se entenderá rechazada cuando hayan transcurrido **diez días naturales** desde la puesta a disposición de la notificación **sin que se acceda a su contenido**¹²⁷. Por tanto, hay que tener en cuenta que la consecuencia práctica es que la notificación se entenderá practicada a todos los efectos y así se hará constar en el expediente, especificándose las circunstancias del intento de notificación y el medio, dando por efectuado el trámite y siguiéndose el procedimiento¹²⁸.

(126) Art. 28 LAECSP.

(127) Art. 43.2 LPACAP.

(128) Art. 41.2.5 LPACAP.

En esta regulación hay que destacar que, a diferencia de la regulación anterior establecida en la LAECSP, esta presunción solo es aplicable cuando la práctica de la notificación por medios electrónicos sea obligatoria o esta modalidad de notificación haya sido elegida expresamente por el interesado, quedando al margen los supuestos en que se utilice como complemento de la notificación en papel.

Por otro lado, la LPACAP no contiene la previsión que establecía la excepción a entender rechazada la notificación por falta de acceso cuando de oficio o a instancia del destinatario se hubiera comprobado la imposibilidad técnica o material del acceso¹²⁹, cosa que es más que cuestionable.

(129) Art. 28.3 LAECSP.

De hecho, esto es, en la práctica, uno de los temas más controvertidos a la hora de implantar la notificación por medios electrónicos, es decir, no es tanto una dificultad tecnológica (se ha avanzado muchísimo en esta materia y hoy día existen aplicaciones que son reutilizadas por diferentes administraciones públicas para practicar notificaciones electrónicas), sino organizativa, y desde diferentes puntos de vista:

- Tener la capacidad las administraciones públicas de discriminar en el origen si el interesado está obligado o no a aceptar notificaciones electrónicas; si ha solicitado que se le practique por medios electrónicos para un trámite determinado o para el conjunto de actuaciones con la Administración pública correspondiente; o incluso, si en el transcurso de la tramitación administrativa decide cambiar y solicitar la práctica de la notificación por otros medios.
- Poder identificar, sobre todo en el periodo embrionario de implantación de la notificación electrónica, si el problema de no acceder durante 10 días a la notificación practicada por medios electrónicos ha sido a voluntad del interesado o bien porque no ha contado con los medios o la capacidad técnica suficiente para acceder a su contenido.

En muchas ocasiones, para superar esta brecha digital por parte de la ciudadanía, algunas administraciones públicas han tenido que llevar a cabo un seguimiento continuo de las notificaciones electrónicas a las cuales no se ha accedido después de diez días de su puesta a disposición, para verificar que el interesado tenía el conocimiento de que se le había practicado una notificación electrónica y que era consciente de las consecuencias derivadas de su no acceso al contenido de la misma.

Por otro lado, las notificaciones que, conteniendo el texto íntegro del acto, omitiesen alguno de los demás requisitos previstos (indicación de si pone fin o no a la vía administrativa, la expresión de los recursos que procedan en vía administrativa y judicial, el órgano ante el que hubieran de presentarse, el plazo para interponerlo, etc.), **surtirán efecto a partir de la fecha en que el**

interesado efectúe actuaciones que supongan el conocimiento del contenido y alcance de la resolución o acto objeto de la notificación, o interponga cualquier recurso que proceda.

En este sentido, hay que matizar que aunque la notificación electrónica se entienda practicada cuando se acceda a su contenido, a los efectos de entender cumplida la obligación de notificar dentro del plazo máximo de duración de los procedimientos, basta con la puesta a disposición de la notificación en la sede electrónica de la Administración u organismo actuante o en la dirección electrónica habilitada única¹³⁰.

(130) Art. 43.3 LPACAP.

De esta manera, la puesta a disposición de la notificación electrónica queda equiparada al intento de notificación debidamente acreditado que la LPACAP prevé para las notificaciones en papel. Las consecuencias de esta previsión no son cuestión baladí, en tanto que la LPACAP obliga a las administraciones públicas a utilizar los medios electrónicos de notificación en todos los casos, incluidos aquellos en los que el interesado ha elegido de manera expresa la notificación en papel. La consecuencia es que el ciudadano ya no podrá fiarse del intento de notificación en papel para determinar cuándo se debe entender cumplida la obligación de la Administración pública de notificar dentro del plazo máximo de duración del procedimiento, porque es posible que antes de ese intento tuviese ya a su disposición la notificación en la sede electrónica (Miguez, 2016).

Una de las novedades respecto a la práctica de la notificación contenidas en la LPACAP es la previsión de que las administraciones públicas tengan que **enviar un aviso al dispositivo electrónico y/o a la dirección de correo electrónico del interesado que este haya comunicado**, de manera independiente de si la notificación se ha practicado en papel o electrónicamente.

Este aviso tendrá la funcionalidad de informar al interesado de la puesta a disposición de una notificación en la sede electrónica de la Administración pública u organismo público correspondiente o en la dirección electrónica habilitada única. La falta de práctica de este aviso no impedirá, por otro lado, que la notificación sea considerada plenamente válida¹³¹. De manera previa al reconocimiento legal, las plataformas de notificación electrónicas ya acostumbraban a efectuar esta práctica que en aquel momento no estaba prevista en la regulación.

(131) Art. 41.2.6) LPACAP.

Las notificaciones practicadas en papel

Como ya se ha expuesto con anterioridad, la LPACAP contempla también la posibilidad de efectuar notificaciones en papel. En este sentido, una de las novedades más importantes respecto de la regulación anterior es que se establece que todas las notificaciones que se practiquen en papel deberán ser puestas a

(132) Art. 42.1 LPACAP.

disposición del interesado en la sede electrónica de la Administración u organismo actuante para que pueda acceder al contenido de las mismas de forma voluntaria¹³².

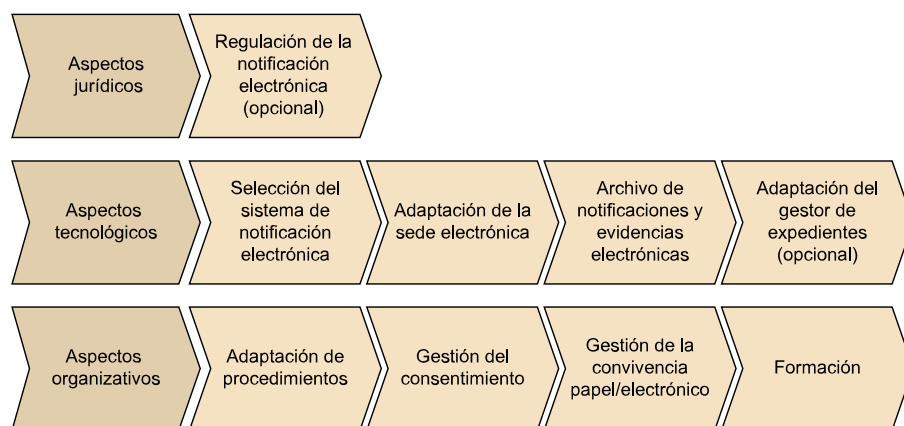
Y esta previsión se ha de cumplir aunque el interesado no obligado a la relación electrónica opte por la notificación en papel. En estos casos, la LPACAP dispone que cuando el interesado fuera notificado por distintos cauces, se tomará como fecha de notificación la de aquella que se hubiera producido en primer lugar¹³³. Asimismo, cuando el interesado acceda al contenido de la notificación en la sede electrónica, la LPACAP dispone que se le ofrezca la posibilidad de que el resto de las notificaciones se lleven a cabo a través de medios electrónicos¹³⁴. Por último, la LPACAP también establece cómo se ha de practicar la notificación en papel¹³⁵.

(133) Art. 41.2.7) LPACAP.

(134) Art. 42.3 LPACAP.

(135) Art. 42.2 LPACAP.

Dimensión del proceso de implantación de la notificación electrónica



3.4.3. El archivo de documentos

Toda Administración pública está configurada a través de diferentes órganos y departamentos. Cada uno de estos órganos y departamentos genera y recibe diariamente un volumen de documentación muy elevado de carácter diverso, que se debe gestionar con eficiencia de cara a facilitar su uso, conservación y recuperación.

Los documentos atraviesan por una serie de etapas sucesivas desde su producción o recepción, su conservación temporal, hasta su eliminación o integración en un archivo permanente. Estas fases conforman lo que se denomina ciclo de vida de los documentos. En función de los diferentes estados dentro de su ciclo de vida, encontraremos los documentos almacenados en uno u otro lugar. Así, en función de si se trata de un documento que acaba de crearse y que necesita de un seguimiento periódico, o de un documento que ya no necesita un seguimiento diario pero que puede necesitar ser conservado por motivos de validez legal, o si se convierte en un documento del que ya no tiene que hacer ningún seguimiento diario y cuya validez legal ha finalizado, pero que

puede ser necesario conservar pensando en el valor documental o histórico del mismo, estaremos hablando de documentos que se pueden clasificar en tres tipologías en función de su estado:

- 1) Documentación activa
- 2) Documentación semiactiva
- 3) Documentación inactiva

Esta diferenciación es esencial para comprender el concepto de gestión documental, en tanto que este abarca el seguimiento de un documento desde que se crea o es recibido hasta que acaba todo su ciclo de vida y es eliminado o conservado permanentemente. En este sentido, con la llegada de los documentos en formato electrónico, que en un ámbito legal se les ha ido dando validez por sí mismos, es necesario también hablar de archivos digitales. La diferenciación entre los archivos físicos y los archivos digitales radica, entre otros aspectos importantes, en el formato de los documentos que se conservan.

En relación con el archivo, las tres fases o etapas del ciclo de vida de los documentos dan lugar a categorías de archivo diferentes, de manera independiente del formato de los documentos y del formato de los archivos.

Se trata de las tipologías de archivos siguientes:

- **Archivos de gestión:** es aquel archivo en el que se almacena la documentación aún vigente, en el que las consultas son frecuentes y que, además, requiere una localización inmediata y una proximidad física al usuario. En este repositorio se archivan documentos activos, que tienen entre 0 y 5 años de vida y son de uso diario.
- **Archivos administrativos o archivos intermedios:** donde encontraríamos documentos activos y semiactivos, documentación que requiere de una consulta ocasional hasta el periodo en el que se procede a la fase denominada en archivística como «expurgo», es decir, revisión y valoración de la documentación antes de proceder a su eliminación o bien transferencia al archivo definitivo.
- **Archivos históricos:** donde encontramos documentos inactivos. Es el archivo que almacena la documentación una vez ha terminado la vigencia administrativa, en el que se puede continuar consultando los documentos que sirvan como antecedente, para comprobaciones o estudio. En este archivo, se conservará la documentación de interés para preservar la memoria histórica.

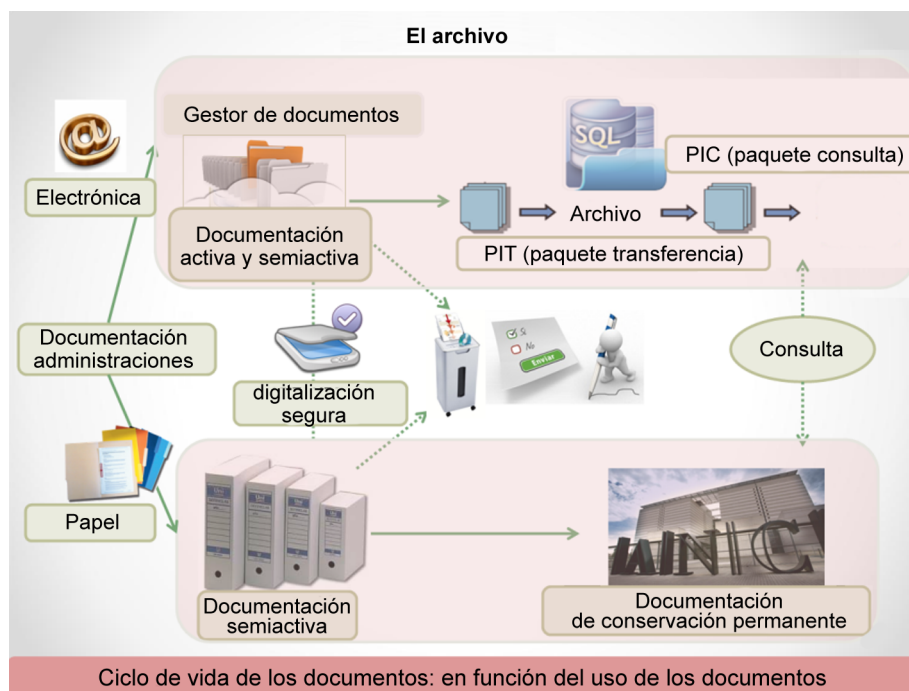
Estado del documento	Características del documento	Años de vida del documento	Ubicación del documento
Activo	Documento que acaba de crearse y precisa de un seguimiento diario.	De 0 a 5 años	Archivos de gestión / archivos de oficina
Semiactivo	Documento del que ya no se debe hacer seguimiento periódico, pero que puede precisar ser conservado por motivo de validez legal.	Entre 3-6 a 25 años	Archivos de gestión / archivos de oficina o archivos administrativos / archivos intermedios
Inactivo	Documento del que ya no se debe hacer seguimiento periódico, y cuya validez legal ya ha finalizado, pero que puede necesitar ser conservado por motivo de validez legal.	Más de 25 años	Archivo histórico

En relación con la conservación de documentos electrónicos originales, hay que tener presente que tanto los equipos informáticos como el software a través de los cuales son creados los documentos electrónicos evolucionan constantemente, por lo que corremos el riesgo de perder un documento si desaparece del mercado el soporte a través del cual se generó y sobre el que se puede leer el documento. En este sentido, estaríamos hablando de obsolescencia tecnológica y de los peligros que esta supone para la longevidad de los documentos digitales.

Por este motivo, cuando hablamos de gestión de documentos o expedientes electrónicos, o de sistemas de gestión de documentos electrónicos, hay que tener en cuenta un conjunto de requerimientos que podemos encontrar recogidos en diferentes normativas.

La primera normativa en la que aparece el concepto de archivo electrónico fue la LAECSP, que lo contempló como la herramienta para almacenar los documentos que se han creado o convertido en soporte electrónico. La LAECSP permitió que se pudieran almacenar por medios electrónicos todos los documentos electrónicos utilizados en las actuaciones administrativas¹³⁶.

⁽¹³⁶⁾ Art. 31.1 LAECSP.



Aunque del literal de la LAECSP se desprendería que la creación de archivos electrónicos era una decisión de las organizaciones públicas, en el ENI se estableció que las administraciones públicas debían crear repositorios electrónicos, complementarios y equivalentes en cuanto a su función a los archivos convencionales, destinados a cubrir el conjunto del ciclo de vida de los documentos electrónicos¹³⁷.

⁽¹³⁷⁾Art. 21.2 LAECSP.

Por otro lado, el ENI determina también las medidas que se deben tomar para garantizar la interoperabilidad en relación con la recuperación y conservación de los documentos electrónicos a lo largo de su ciclo de vida, y en referencia a la posibilidad de consulta de los documentos a lo largo del tiempo será necesario utilizar formatos de firmas electrónicas longevas, que las preserven a lo largo del tiempo y que deberán poder verificar.

Además, en las normas técnicas de interoperabilidad (NTI), en concreto la NTI de política de gestión de documentos electrónicos que es donde se establecen los protocolos de gestión de los documentos en formato digital, también se contempla el deber de conservación de esta documentación, dotándola de cierto protagonismo¹³⁸.

⁽¹³⁸⁾Apartado VI NTI de política de gestión de documentos electrónicos.

Esta regulación da un giro en la LPACAP, ya que se obliga a cada Administración pública a mantener un **archivo electrónico único** de los documentos electrónicos que correspondan a procedimientos finalizados, en los términos establecidos en la normativa reguladora aplicable¹³⁹.

⁽¹³⁹⁾Art. 17.1 LPACAP.

La LPACAP se manifiesta claramente en la línea de establecer todas las medidas que permitan dotar de seguridad tanto al documento electrónico como a los medios y soportes en los que se almacenen estos documentos.

Respecto a la conservación del documento electrónico, se dispone que el formato del documento debe permitir garantizar la autenticidad, integridad y conservación del documento, así como su consulta con independencia del tiempo transcurrido desde su emisión. Asimismo, se asegurará en todo caso la posibilidad de trasladar los datos a otros formatos y soportes que garanticen el acceso desde diferentes aplicaciones. Y pone especial énfasis en la eliminación de los documentos electrónicos que no se podrá hacer de manera indiscriminada, sino que deberá ser autorizada de acuerdo a lo dispuesto en la normativa aplicable¹⁴⁰.

(140) Art. 17.2 LPACAP.

Por otro lado, para garantizar la seguridad en los medios y soportes en los que se almacenan estos documentos, la LPACAP nos remite a las medidas previstas en el ENI; medidas que han de garantizar 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 datos¹⁴¹.

(141) Art. 17.3 LPACAP.

Otra remisión al archivo electrónico se encuentra en la LRJSP, que en referencia a los documentos utilizados en las actuaciones administrativas dispone que se almacenarán por medios electrónicos, salvo cuando no sea posible¹⁴².

(142) Art. 46 LRJSP.

En este sentido, tanto la LPACAP como la LRJSP instan de manera decidida a las administraciones públicas a la reutilización de soluciones de archivo¹⁴³.

(143) DA segunda LPACAP y art. 157.3 LRJSP.

El modelo de referencia que se debe tener presente para abordar el diseño de un sistema de preservación de información digital es el denominado OAIS (*open archival information system*), el cual no especifica ni sistemas ni tecnologías concretas (Delgado y Flores, 2016), y ha sido estandarizado a través de la norma ISO 14721:2003, actualizada con la norma ISO 14721:2012.

Siguiendo este modelo, el proyecto e-ARK (*European Archival Records and Knowledge Preservation*), que se inició el 1 de febrero del 2014 con previsión de finalización el 31 de enero del 2017, es un proyecto europeo de investigación en materia de archivo electrónico cofinanciado por la Comisión Europea en el marco de su Programa de apoyo a las políticas de TIC (PSP), dentro del Programa marco de competitividad e innovación (CIP), en el que participa la Dirección de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones del Ministerio de Hacienda y administraciones públicas del Estado español.

El objetivo de este proyecto es proveer un enfoque único, escalable y robusto capaz de cumplir las necesidades en materia de archivo de distintas organizaciones, contribuyendo a las tres principales actividades de un archivo: ingreso, preservación y reutilización autorizada de información. La idea es que se cree un piloto de metodología paneuropea para archivado de documentos electrónicos, sintetizando las buenas prácticas existentes en un ámbito nacional e internacional, que mantendrán archivos y bases de datos utilizables a largo plazo.

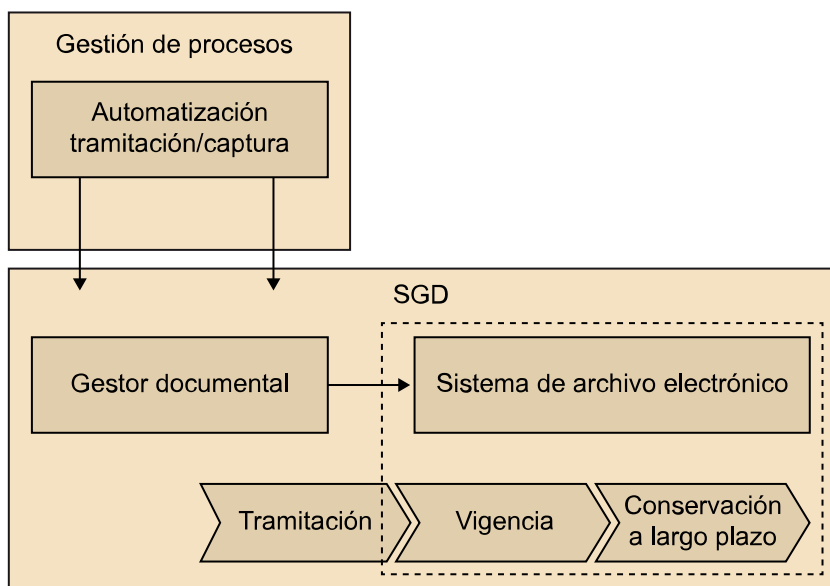
En esta línea se ha desarrollado, por parte del Ministerio de Hacienda y administraciones públicas, un servicio de archivo definitivo de documentos y expedientes electrónicos denominado ARCHIVE, como una solución horizontal de uso común que facilitará a medio y largo plazo la interoperabilidad total interadministrativa.

Para avanzar de forma colaborativa en este ámbito, el 19 de enero del 2016 se constituyó el Grupo de Trabajo del Comité Sectorial de Administración Electrónica para el Documento, Expediente y Archivo Electrónicos, integrado por representantes del sector informático y del sector de archivo de las diferentes comunidades autónomas, de los ayuntamientos a través de la FEMP, de las universidades a través de sus organizaciones, de la Subdirección General de Archivos Estatales, el Archivo Central del Ministerio de Hacienda y administraciones públicas y la Dirección de Tecnologías de Información y las Comunicaciones.

En un ámbito autonómico, cabe destacar también el proyecto catalán iArxiu, impulsado por el consorcio de Administració Oberta (AOC), un servicio de preservación y archivo electrónico que garantiza que los expedientes y documentos que genera o recibe una organización en el ejercicio de sus funciones se mantengan íntegros, fiables, auténticos y accesibles a lo largo de su ciclo de vida. Este servicio está dirigido a todas las administraciones públicas catalanas que deban preservar documentos electrónicos a largo plazo y necesiten garantizar la autenticidad y la integridad de sus contenidos, así como la accesibilidad, la disponibilidad y su legalidad. Es un repositorio digital de confianza encargado de custodiar y conservar los expedientes y documentos electrónicos una vez finalizada su tramitación, hasta su eliminación o conservación permanente. Incluye la prestación de unos servicios relacionados con su conservación a largo plazo, como los servicios de migración de documentos y visualización de documentos y el servicio de evidencia electrónica relacionado con la preservación de las firmas electrónicas.

Objetivos

Gestión integral: de la creación a la preservación a largo plazo



3.4.4. La tramitación simplificada del procedimiento administrativo común

La LPACAP contiene diferentes previsiones que favorecen la simplificación procedimental. Entre ellas se ha de destacar la previsión expresa a la declaración responsable y la comunicación, y sobre todo la nueva regulación del procedimiento simplificado, como variante abreviada del procedimiento ordinario, aplicable a cualquier materia.

Así, la tramitación simplificada del procedimiento administrativo común será viable cuando razones de interés público o la falta de complejidad del procedimiento así lo aconsejen. Por otro lado, están legitimados para iniciar la tramitación simplificada del procedimiento tanto la Administración pública como los particulares, pero el órgano competente para su tramitación podrá, en cualquier momento del procedimiento anterior a la resolución, acordar continuar el procedimiento por el cauce del procedimiento ordinario¹⁴⁴.

⁽¹⁴⁴⁾Art. 96.1 LPACAP.

Cuando sean las personas interesadas las que soliciten la tramitación simplificada del procedimiento, pero el órgano competente para la tramitación aprecie que no concurren las circunstancias necesarias para su tramitación (es decir, interés público o la falta de complejidad), este órgano podrá desestimar la solicitud, en el plazo de cinco días desde su presentación, sin que exista posibilidad de recurso por parte de la persona interesada. Transcurrido el plazo de cinco días se entenderá desestimada la solicitud¹⁴⁵.

⁽¹⁴⁵⁾Art. 96.3 LPACAP.

A la vez, si en procedimientos iniciados de oficio, una vez notificado el acuerdo de incoación, cualquiera de los interesados manifiesta su oposición expresa, la Administración pública deberá seguir obligatoriamente el procedimiento ordinario, excepto en el caso de los procedimientos sancionadores, donde

⁽¹⁴⁶⁾Art. 96.2 LPACAP.

si el órgano competente para iniciar el procedimiento considera que existen elementos de juicio suficientes (de acuerdo con lo previsto en su normativa reguladora) para calificar la infracción como leve, no aplicaría la oposición expresa del interesado¹⁴⁶.

La tramitación y resolución del procedimiento simplificado ha de completarse en treinta días a contar desde el siguiente a la notificación del acuerdo a la persona interesada, salvo que quede menos para su tramitación ordinaria¹⁴⁷.

(147) Art. 96.3 LPACAP.

Respecto del silencio administrativo, la LPACAP no dispone ningún ninguna clausula particular para esta forma de tramitación, y por tanto habrá que asimilarlo a lo que se dispone para la generalidad de los casos¹⁴⁸.

(148) Art. 24 LPACAP.

La LPACAP establece específicamente los trámites que pueden contener la tramitación simplificada del procedimiento. A saber:

- Inicio del procedimiento de oficio a solicitud del interesado.
- Subsanación de la solicitud en su caso.
- Alegaciones formuladas al inicio del procedimiento durante el plazo de cinco días.
- Trámite de audiencia, cuando la resolución vaya a ser desfavorable al interesado.
- Informe del servicio jurídico, cuando sea preceptivo.
- Informe del Consejo General del Poder Judicial, cuando sea preceptivo.
- Dictamen del Consejo de Estado y órgano consultivo equivalente al de la comunidad autónoma en los casos que sea preceptivo. Cuando el dictamen sea contrario al fondo de la propuesta de resolución, con independencia de que se atienda o no, el órgano competente para resolver acordará continuar el procedimiento con arreglo a la tramitación ordinaria, entendiéndose convalidadas todas las actuaciones que se hubieran llevado a cabo durante la tramitación simplificada del procedimiento, a excepción del dictamen del Consejo de Estado u órgano consultivo equivalente¹⁴⁹.

(149) Art. 96.3 LPACAP.

Asimismo, en el caso de que un procedimiento exigiera un trámite no previsto en el apartado anterior, deberá ser tramitado de manera ordinaria¹⁵⁰.

(150) Art. 96.7 LPACAP.

A diferencia del procedimiento ordinario, en el procedimiento simplificado no constan las siguientes fases: la proposición y la práctica de pruebas, los informes que no sean preceptivos y el trámite de información pública.

En el plano práctico, hay que tener muy presente la implicación que tiene la regulación de esta nueva forma de tramitación. A simple vista, es fácil observar que todas las administraciones públicas deberán incorporar en cada una de las tramitaciones electrónicas de los procedimientos de su competencia la posibilidad de su tramitación simplificada, por ejemplo a través del desdoblamiento inicial de los circuitos para poder elegir en función del caso concreto entre una forma ordinaria o simplificada de tramitación.

3.4.5. La gestión documental en el marco de la Administración digital

El concepto de *gestión documental* tiene una relación muy cercana con la archivística tradicional. En este sentido, la archivística tradicional en la Administración pública se ha encargado principalmente de:

«La conservación y organización del patrimonio documental con el objetivo fundamental de satisfacer las necesidades de información y documentación, necesarias para la búsqueda e investigación históricas, así como de clasificar, ordenar, inventariar y catalogar la documentación elaborando los instrumentos de descripción –inventarios, catálogos, índices– para facilitar el acceso y la correcta recuperación. Debe establecer las normativas reguladoras de la clasificación y el tratamiento de la documentación de gestión, de las transferencias, el acceso, la selección y la eliminación para todos los órganos, así como velar por la recuperación del patrimonio documental no oficial mediante la aceptación de legados o donativos, entre otros» (R. Alberch).

Sin embargo, la obligación de la implantación del archivo electrónico único no se consigue únicamente aplicando tecnología, se necesita ante todo que las organizaciones cuenten con un conjunto de herramientas, técnicas y políticas para controlar el ciclo de vida de la información, de los documentos y expedientes, desde la concepción, captura o recepción, encargándose a continuación de su administración, almacenamiento, preservación, acceso y difusión. De hecho, el modelo OAI, al que hemos hecho referencia anteriormente, no entra a definir el tipo de tecnología y en cambio pone énfasis en la definición de sus requisitos funcionales en la necesidad de disponer de herramientas procedimentales (Delgado y Flores, marzo del 2016).

En este sentido, la gestión documental en las administraciones públicas debe permitir la gestión de todos aquellos documentos que se crean o que se reciben diariamente en los diferentes órganos de una Administración pública, desde su origen hasta a su destino final, con el objetivo de facilitar su uso y conservación, sin olvidar la mejora del servicio que se presta a la ciudadanía.

Por tanto, el rasgo más importante de la gestión documental es que esta no se sitúa al final de la cadena de producción del documento sino que es necesario que esté presente en todas las fases, y especialmente, en el momento del diseño de los procesos de trabajo y los procedimientos de tramitación.

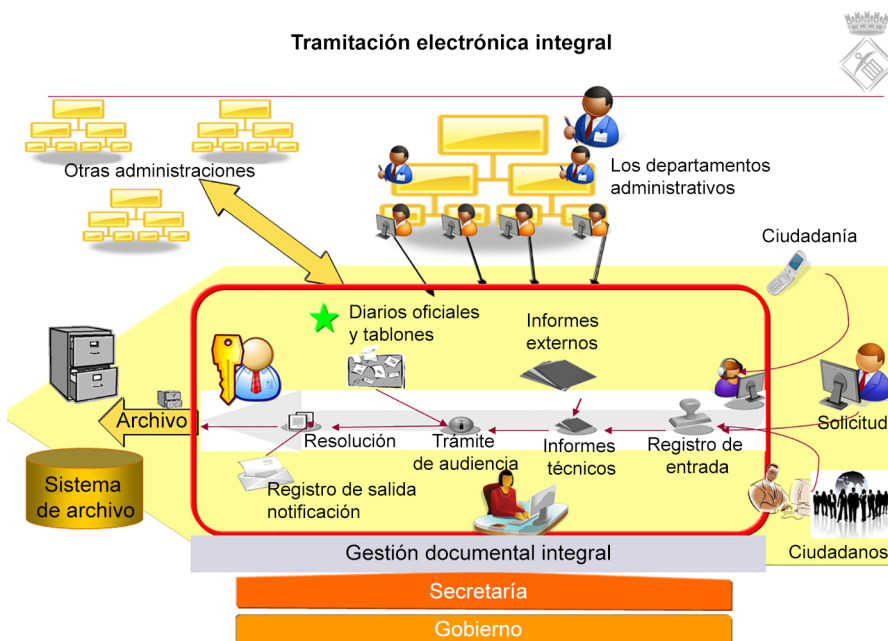
Para la implementación de las reglas de la gestión documental, se hace necesaria en cualquier organización la implantación en la organización de un **sistema de gestión documental** que posibilite el control de la documentación desde la fase de inicio del procedimiento hasta la disposición final de los documentos.

Así, por ejemplo, la Ley catalana 10/2001 de archivos y documentos, define sistema de gestión documental (SGD) como el conjunto de operaciones y de técnicas integradas en la gestión administrativa general, basadas en el análisis de la producción, la tramitación y los valores de los documentos que se destinan a la planificación, el control, el uso, la conservación y la eliminación o la transferencia de los documentos a un archivo con el objetivo de racionalizar y unificar el tratamiento y conseguir una gestión eficaz y rentable¹⁵¹.

(151) Art. 2 e) de la Ley de archivos y documentos.

El sistema de gestión documental se define así como el proceso de la organización destinado a garantizar la creación, el mantenimiento y la conservación de los documentos necesarios para el desarrollo de las actividades que le son propias, y para el control de su adecuación a los requerimientos legales y a la normativa vigente.

Este sistema gestiona toda la documentación administrativa con independencia de su soporte y formato, desde el momento en que esta es producida o recibida por la organización hasta que es transferida al archivo, donde se deberá quedar de manera temporal o permanente y que habrá que considerar como parte del sistema.



Así, el objetivo básico de implementar un SGD en una organización es crear y controlar documentos de forma sistemática y verificable para:

- Llevar a cabo las actividades de la organización y prestar los correspondientes servicios fehacientemente.
- Cumplir con los requisitos de carácter legislativo, reglamentario y de rendición de cuentas.
- Optimizar la toma de decisiones, la consistencia operativa y la continuidad del negocio.
- Facilitar el funcionamiento efectivo de una organización en caso de desastre.
- Proporcionar protección y apoyo en los litigios, que incluye la gestión de riesgos asociados con la existencia o no de pruebas de una actividad organizativa.
- Proteger los intereses de la organización y los derechos de los trabajadores, los clientes y las partes interesadas actuales y futuras.
- Dar apoyo a las actividades de investigación y desarrollo.
- Apoyar las actividades promocionales de la organización.
- Y mantener la memoria corporativa o colectiva y apoyar la responsabilidad social.

Existen dos principios básicos que deben guiar cualquier SGD:

- La gestión de los documentos se iniciará en el mismo momento en que se crea el documento y se desarrolla durante todo su ciclo de vida.
- La gestión de los documentos debe incluir toda la documentación administrativa, con independencia de cuál sea su soporte y formato.

Asimismo, los **elementos** que todo SGD debe incluir como mínimo son:

1) Una **política de gestión de documentos** que reciba el apoyo de los niveles más altos de decisión y sea difundida a todos los miembros de la organización. Esta política refleja las necesidades de la organización en cualquier momento.

Como proyecto de alcance corporativo, es absolutamente necesario:

a) Un **liderazgo claro y que se definan claramente las responsabilidades**. El establecimiento, la implementación, el mantenimiento y la mejora de un SGD es un reto de carácter transversal e interdisciplinar que precisa del trabajo cooperativo de profesionales expertos. En este escenario, son actores ineludibles la alta dirección, como factor de impulso y sostenibilidad; el servicio de

archivo y gestión de documentos, como órgano responsable de las políticas de gestión documental; el servicio de sistemas de información, como responsables de la gestión y aplicación de las TIC; los servicios jurídicos, que deben garantizar la formalidad legal de los procesos y procedimientos; los responsables de la organización, ya que deben modelar los circuitos administrativos e impulsar la reingeniería de procesos; los servicios de modernización o de administración electrónica; y los servicios de atención ciudadana, en la medida en que a menudo dan inicio a trámites y procedimientos administrativos.

b) Para llevar a cabo este control y gestión de los documentos, son necesarios unos **instrumentos de gestión**.

2) El **cuadro de clasificación documental**: definido como una estructura jerárquica y lógica que refleja las funciones y actividades de una organización (Carlota Bustelo), o también como el esquema general de la organización de un fondo a archivo que presenta de manera sistemática y estructurada las secciones y las series documentales de acuerdo con criterios orgánicos o funcionales (Ramon Alberch).

El cuadro de clasificación documental (QDC), por tanto, es la columna vertebral del sistema de gestión documental (SGD), de modo que todos los expedientes/documentos deben tener correspondencia con un código de clasificación a partir del cual se aplican diferentes tratamientos relativos a su disposición y acceso.

Es, por tanto, una herramienta clave para la gestión documental de los organismos en torno a la que se establecen el resto de los instrumentos. Así, el QDC:

- Controla el expediente/documento desde el inicio de su tramitación.
- Une cada expediente con el QDC, ordenando la gestión con la conservación y asegurando la continuidad.
- Arrastra metadatos de disposición y acceso que, de esta manera, se adelantan automáticamente.
- Facilita la localización de la información, para lo cual será necesario identificar los documentos, clasificarlos, codificarlos, establecer su ciclo de vida y especificar las características de acceso, conservación o eliminación.

En este escenario, el **manual de gestión documental** recoge las políticas que se han definido y su forma de aplicación en la organización e incorpora el cuadro de clasificación de documentos corporativo.

En resumen, el cuadro de clasificación corporativo (QDC) presenta de manera jerárquica y ordenada las funciones y actividades propias de la organización y la documentación que el cumplimiento de estas produce.

Ejemplo de cuadro de clasificación documental



Quadre de classificació municipal

Arxiu Municipal de Terrassa

Codi	Nom	Nivell	Hereta	Funció	Cronologia	Suport	Taules d'avaluació documental	Disposició	Nivell de protecció segons LOPD
N100	GESTIÓ DE LA INFORMACIÓ I LES COMUNICACIONS	Grup de sèries		Gestionar la informació independentment del seu suport i contingut. Gestionar el servei públic de televisió i de ràdio local, i de la promoció, producció i explotació de qualsevol activitat relacionada amb la informació, la comunicació i la publicitat.	19?? -	Híbrid	No avaluable	No avaluable	
N101	GESTIÓ DE LA INFORMACIÓ DE CARTOGRAFIA TOPOGRÀFICA	Subgrup de sèries	N100	Realitzar tasques de camp per a obtenir la documentació geomètrica que permeti tant la redacció de projectes interns, com el marcatge d'alineacions i rasants sobre el terreny.	19?? -	Híbrid	No avaluable	No avaluable	
N102	ORTOFOTOMAPES	Sèrie	N101	Transformació directa d'una fotografia de projecció cònica en una altra de projecció paral·lela. La fotografia esdevé una planimetria, sobre la qual és possible dibuixar les corbes de nivell i obtenir un pla o mapa topogràfic complet.	19?? -	Híbrid	Sense TAD	Permanent	
N103	CARTOGRAFIA DE VOLS	Sèrie	N101	Captacions aèries de territoris. Es fan vols cada dos anys. Ara ja són captacions digitals. S'agrupen per any i per número de vol.	19?? -	Híbrid	Sense TAD	Permanent	
N104	CARTOGRAFIA DE BASE	Sèrie	N101	Captació de la cartografia de la ciutat. Cada any es grava la cartografia disponible. Per tant, es renova anualment. Es prenen a dues escales: 1:500 i 1:2000. A nivell digital.	19?? -	Electrònic	Sense TAD	Permanent	
N105	CARTOGRAFIA TEMÀTICA	Sèrie	N101	Sistemes d'informació geogràfica o territorial amb documentació associada. És a dir, informació amb elements gràfics incorporats. Alguns àmbits temàtics poden ser: xarxa de serveis, enllumenats, parcel·les, ... tot dins l'àmbit de la ciutat. Cal definir el criteri d'agrupació. És en suport digital. És un tema a tractar amb el servei.	19?? -	Híbrid	Sense TAD	Permanent	
N106	GESTIÓ DE CARTOGRAFIA DE CODIFICACIÓ TERRITORIAL	Subgrup de sèries	N100	Plasmar i tractar dades incloses dins de documents cartogràfics, especialment pel que fa a la distribució espacial d'aquestes dades en el perfil de la ciutat.	19?? -	Híbrid	No avaluable	No avaluable	

Fuente: http://www.terrassa.cat/documents/12006/302356/2015_QdC_N100.pdf/2c7dc935-0a6f-42ad-ab01-87433e7c8196

3) El **calendario de disposición**, que define los periodos de retención o de eliminación de los documentos. Es el instrumento que permite elaborar, mantener y gestionar las reglas de conservación y de eliminación de los expedientes y documentos generados o recibidos por la organización en el ejercicio de sus funciones y actividades.

4) El **cuadro de acceso y seguridad** establece el régimen de acceso a los documentos. Es la herramienta que permite definir los grupos o roles de usuarios y la política de acceso a la información.

5) El **esquema de metadatos** define la incorporación y gestión de los metadatos de los documentos y expedientes a lo largo de su ciclo de vida.

Por otra parte, también es recomendable crear y vincular otras herramientas no imprescindibles para el sistema, pero necesarias para la organización:

- 1) **Catálogo de documentos y datos interoperables.**
- 2) **Catálogo de tipologías documentales.**
- 3) **Tesauro.**
- 4) **Cuadro de productores** para vincular cada productor de documentación con las diferentes herramientas del sistema (organigrama de la organización).
- 5) **Catálogo de procedimientos.** Dado todo lo que se acaba de exponer, hay que tener presente que a la hora de iniciar un proyecto de análisis, simplificación y automatización de procedimientos la primera necesidad que se plantea, en el caso de su inexistencia, es la de crear un catálogo o inventario previo de procedimientos administrativos de la organización, ya que en muchos casos los poderes públicos ni siquiera saben realmente qué cantidad de procedimientos existen, ni qué normas los regulan.

La creación del catálogo de procedimientos dará pie a la elaboración del manual de procedimientos administrativos.

De hecho, el ENI obliga a las administraciones públicas a mantener actualizado un inventario de la información administrativa, los procedimientos y los servicios clasificados por familias semánticas.

Sin embargo, además de las obligaciones y requerimientos legales, el catálogo de procedimientos es una herramienta idónea para tener controlados y conocer a fondo todos y cada uno de los procedimientos y trámites administrativos de cada organización, lo que nos permitirá relacionar e integrar la aplicación del gestor de documentos con el resto de los sistemas de información y aplicaciones.

Por tanto, el catálogo de procedimientos es la herramienta que identifica y describe funcional, tecnológica y documental cualquier procedimiento y sus trámites, con el objetivo de poder relacionarlos con todo su ciclo de vida, dar información a los usuarios y dotar de conocimiento transversal a la organización.

Por todo lo expuesto, es evidente que la normativa sobre procedimiento administrativo común y régimen jurídico del sector público, junto con las leyes de transparencia (que no hay que olvidar que definen el concepto de información pública y desarrollan el derecho de acceso a esta información), han dotado a la gestión documental de un indiscutible protagonismo en la implantación de la Administración digital, básicamente debido a la importancia estratégica que tiene para esta última la creación, gestión y mantenimiento de su producción documental. Si no se clasifica y se aplican técnicas correctas de

gestión de documentos, difícilmente una organización será capaz de afrontar con éxito las exigencias de transparencia e interoperabilidad que les exige la normativa actual.

Conceptos como documento electrónico, expediente electrónico, copias electrónicas y archivo electrónico fueron aspectos nucleares de la LAECSP, ahora recogidos en la LPACAP y LRJSP, y aspectos prioritarios que las organizaciones públicas deben tratar para la consecución de la Administración digital, por lo que una planificación estratégica adecuada desde la óptica de la gestión documental será garantía para su correcto desempeño.

En este camino, el proceso de generalización del documento, de las copias, del expediente electrónico se produjo sobre todo a partir de la entrada en vigor de la LAECSP¹⁵², que identificó el documento administrativo electrónico como el objeto digital administrativo que contiene la información objeto (datos y firma) y los datos asociados a esta (metadatos), y que ha de residir, desde el mismo instante de su captura, en el sistema de gestión de documentos de una determinada organización, donde permanecen inalteradas las características de autenticidad, fiabilidad e integridad que confieren al documento valor probatorio, en el marco de la política de gestión de documentos electrónicos correspondiente.

(152) Arts. 29 y Anexo LAECSP.

La LPACAP dispone que se entiende por documentos públicos administrativos los válidamente emitidos por los órganos de las administraciones públicas, las cuales emitirán los documentos administrativos por escrito, a través de medios electrónicos, a menos que su naturaleza exija otra forma más adecuada de expresión y constancia¹⁵³.

(153) Art. 26.1 LPACAP.

Los documentos electrónicos administrativos, para ser válidos, deberán contener información de cualquier naturaleza archivada en un soporte electrónico según un formato determinado susceptible de identificación y tratamiento diferenciado; disponer de los datos de identificación que permitan su individualización, sin perjuicio de su posible incorporación a un expediente electrónico; incorporar una referencia temporal del momento en que han sido emitidos; e incorporar los metadatos mínimos exigidos y las firmas electrónicas que correspondan. Se considerarán válidos los documentos electrónicos que sean trasladados a un tercero a través de medios electrónicos si cumplen todos estos requisitos¹⁵⁴.

(154) Art. 26.2 LPACAP.

Por otro lado, la LPACAP indica también que no requerirán firma electrónica los documentos electrónicos emitidos por las administraciones públicas que se publiquen con carácter meramente informativo (publicidad activa en materia de transparencia), así como aquellos que no formen parte de un expediente administrativo, aunque será necesario identificar el origen de estos documentos¹⁵⁵.

(155) Art. 26.3 LPACAP.

Por tanto, de acuerdo con la nueva legislación un documento público administrativo, para serlo, ha de ser necesariamente electrónico. Para el supuesto de que el interesado pueda aportar documentos en papel en las oficinas presenciales, ya se ha expuesto en el apartado del registro electrónico la necesidad de transformar este original en papel en un documento original electrónico a través de las oficinas de asistencia en materia de registros.

Por otro lado, tanto el ENI como el ENS establecen también algunos criterios específicos que han tenido un impacto directo en la gestión documental y la archivística que se desarrolla en el marco de la Administración electrónica.

En concreto, el ENI fija las condiciones para garantizar la interoperabilidad en la recuperación y la conservación de los documentos y se remite al ENS para establecer las condiciones de seguridad que avalen la integridad, la autenticidad, la conservación, la disponibilidad, la trazabilidad, la calidad, la protección, la accesibilidad y conservación física y lógica de los documentos electrónicos.

Además, el ENI y las normas técnicas de interoperabilidad, de obligado cumplimiento por las administraciones públicas, desarrollan aspectos concretos de la interoperabilidad entre las administraciones públicas, y entre estas y la ciudadanía. Así, las NTI establecen los criterios para el intercambio de documentación y datos de las administraciones públicas.

Desde la óptica de gestión documental, las NTI más relevantes son las relativas a:

- La NTI de política de gestión de documentos electrónicos.
- La NTI de documento electrónico.
- La NTI de política de firma electrónica y de certificados de la Administración.
- La NTI de copiado auténtico y conversión de documentos electrónicos.
- La NTI de expediente electrónico.

Y de entre todas estas, las más importantes en esta materia son la NTI de gestión de política de gestión de documentos electrónicos y la NTI de documento electrónico. En este sentido, el ENI marca las grandes líneas estratégicas sobre las cuales las administraciones públicas han de adoptar las medidas organizativas y técnicas necesarias para la interoperabilidad en relación con la recuperación y conservación del documento electrónico a lo largo de su ciclo de vida¹⁵⁶.

⁽¹⁵⁶⁾ Arts. 21 a 24 del ENI.

En cuanto a las condiciones de recuperación y conservación de los documentos, la novedad más importante es la obligación de las administraciones públicas de definir una **política de gestión de documentos** que establezca las normas y procedimientos específicos que se han de aplicar en la formación y gestión de los documentos y expedientes electrónicos.

Para este cometido, se desarrolló la NTI de política de gestión de documentos electrónicos¹⁵⁷. La importancia de esta política es que sobrepasa el ámbito de la interoperabilidad dada la importancia estratégica que tiene su definición para una organización pública.

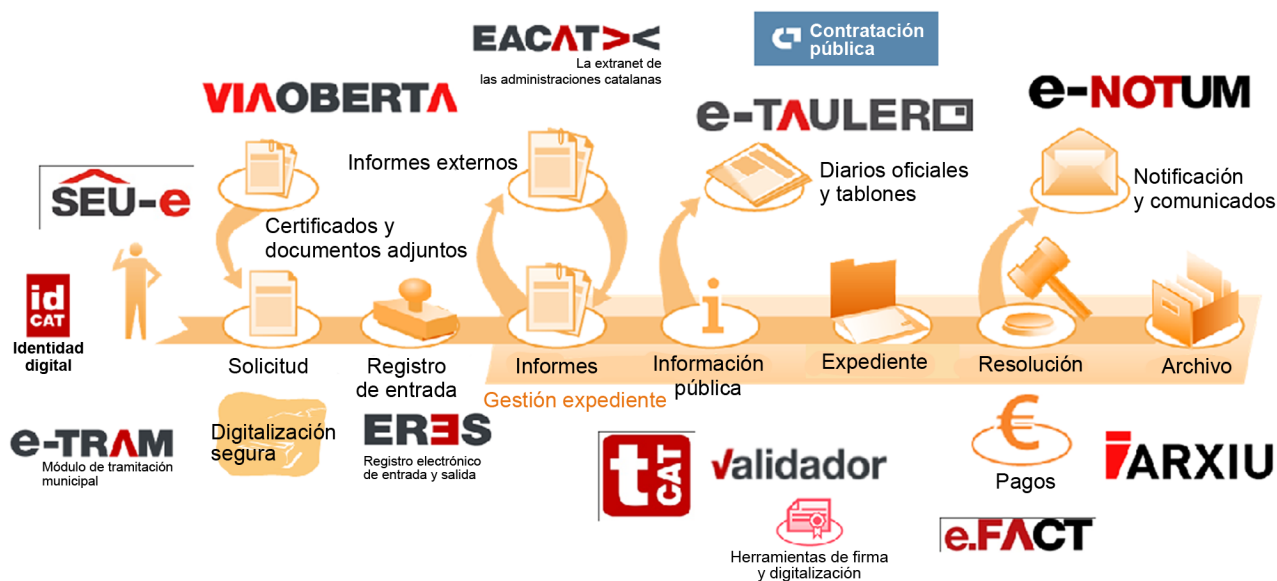
En definitiva, definir esta política es establecer cómo hay que gestionar los documentos electrónicos en todo su ciclo de vida, y como se ha comentado con anterioridad, una deficiente consecución limitará o hará fracasar el futuro desarrollo de una Administración abierta y digital.

Las organizaciones deben concretar qué formatos aceptan y cuál es el nivel de autenticación requerido para cada procedimiento. En este escenario, toma una relevancia especial en el campo de la gestión documental la entrada y salida de documentos en el sistema de gestión. La entrada de datos y documentación se convierte en estratégica dentro del sistema de gestión documental: de las políticas y los tratamientos que se apliquen en el momento de la creación e incorporación de los documentos puede depender, por ejemplo, su valor evidencial. En particular, hay que poner énfasis en el establecimiento de pautas que garanticen que todos los documentos que entren en el sistema son fiables, íntegros y válidos.

En este sentido, si queremos mantener un control de la documentación desde su entrada, durante su gestión y hasta el momento de su eliminación o conservación definitiva, será necesario identificarla y tratarla correctamente desde el primer momento.

⁽¹⁵⁷⁾ Resolución de 28 de junio del 2012, de la Secretaría de Estado de Administraciones Públicas, por la que se aprueba la Norma técnica de interoperabilidad de política de gestión de documentos electrónicos. Accesible en: www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2012-10048.

Modelo de procedimientos/servicios de Administración electrónica en Cataluña



3.4.6. La actividad administrativa automatizada

En este punto, hay que traer a colación una de las cuestiones más controvertidas: la **automatización de la actividad administrativa** y del procedimiento administrativo que le sirve de cauce formal.

La LAECSP, de manera sucinta, habilitó directamente a la Administración general del Estado para llevar a cabo la automatización¹⁵⁸. El resto de las administraciones públicas, a partir de esta normativa y de la reserva de ley que existía en la materia¹⁵⁹, pudieron incorporar la automatización a través de sus leyes autonómicas (I. Alamillo y X. Urios, 2011).

⁽¹⁵⁸⁾ Art. 39 LAECSP.

⁽¹⁵⁹⁾ Art. 103 CE.

En la práctica, en la implementación de modelos de Administración electrónica la incorporación de la automatización de ciertos trámites ha comportado un fuerte impacto en los tiempos de tramitación y en los costes del expediente administrativo. Hay que tener en cuenta que las posibilidades de incorporación de la tecnología en las diferentes actuaciones administrativas es un fenómeno transversal, aplicable a una diversidad de supuestos, pero para llevar a cabo esta automatización hay que tener en cuenta unos requerimientos técnicos y jurídicos. No es posible, por tanto, mecanizar cualquier tipo de actuación sino que hay que respetar una serie de condicionantes que nos han de permitir el control de legalidad de la actuación administrativa por estos medios.

Así, se recomienda la automatización de aquellas situaciones en las que el acto administrativo como expresión de la voluntad humana es reducido, en muchas ocasiones porque esta actuación se limita a la comprobación de elementos reglados y por tanto objetivos, y no a la valoración y criterio de un sujeto concreto. La concreta programación de esta actuación automatizada deberá respetar los requerimientos reglados. En concreto, una correcta programación

de la actuación automatizada que cuente con un análisis adecuado (acto que llevan a cabo personas) y que respete los requerimientos jurídicos y técnicos marcados por las personas capacitadas hace que esta actuación sea equivalente a la exteriorización de la voluntad humana de un órgano administrativo competente a estos efectos.

En este sentido, cabe destacar la Ley 26/2010 de régimen jurídico y de procedimiento de las administraciones públicas de Cataluña, aprobada con posterioridad a la LAECSP, que especificó más claramente el concepto de automatización y sus límites, señalando que las administraciones públicas catalanas pueden llevar a cabo actuaciones automatizadas para constatar la concurrencia de los requisitos que establece el ordenamiento jurídico, declarar las consecuencias previstas, adoptar resoluciones y comunicar o certificar los datos, los actos, las resoluciones o los acuerdos, mediante la utilización del sistema de firma electrónica que determinen; y que únicamente son susceptibles de actuación administrativa automatizada los actos que se puedan adoptar con una programación basada en criterios y parámetros objetivos. También indica que esta actuación automatizada no afecta a la titularidad de la competencia de los órganos administrativos ni a las competencias atribuidas para resolver los recursos administrativos¹⁶⁰.

Por tanto, de acuerdo con la LAECSP, había que diferenciar dos cuestiones básicas en el supuesto de que una Administración quisiera implementar en su actividad la automatización de alguno de sus trámites o procesos:

- Especificar el órgano al que corresponde la definición de las especificaciones, la programación, el mantenimiento, la supervisión y el control de calidad, y en su caso, la auditoría del sistema de información y de su código fuente.
- El órgano responsable a efectos de impugnación.

Los dos elementos, por tanto, se presentan como garantías formales de la actuación administrativa que se efectúa por medios electrónicos. De esta manera, en cualquier actuación en la que se incorporen estos medios se asegurará el correcto funcionamiento de la Administración, que las decisiones administrativas se adoptan con las máximas garantías y que el ejercicio de la competencia lo ejerce el órgano que la tiene atribuida.

En la actualidad, la LRJSP habilita el uso de la actuación automatizada, que define como cualquier acto o actuación efectuada 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 manera directa un empleado público. En este caso, deberá establecerse previamente el órgano u órganos competentes, según los casos, para la definición de las especifica-

⁽¹⁶⁰⁾Art. 44 LRJPAPcat.

Lectura recomendada

I. Alamillo; X. Urios (2011). *L'actuació administrativa automatitzada en l'àmbit de les administracions públiques. Anàlisi jurídica i metodològica per a la construcció i explotació de tràmits automàtics*. Barcelona: Escola d'Administració Pública de Catalunya.

⁽¹⁶¹⁾Art. 41 LRJSP.

ciones, 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 impugnación¹⁶¹.

Por otro lado, la LRJSP también indica que los sistemas de firma electrónica determinados en cada caso por la Administración pública competente para la actuación administrativa automatizada podrán ser de dos tipos¹⁶²:

⁽¹⁶²⁾Art. 42 LRJSP.

- Sello electrónico de Administración pública, órgano, organismo público o entidad de derecho público, basado en certificado electrónico reconocido o cualificado que reúna los requisitos exigidos por la legislación de firma electrónica
- Código seguro de verificación vinculado a la Administración pública, órgano, organismo público o entidad de derecho público, en los términos y condiciones establecidos, permitiéndose en todo caso la comprobación de la integridad del documento mediante el acceso a la sede electrónica correspondiente.

Sobre esta base, y con esta definición, podemos señalar que la LRJSP no limita los supuestos en los que se puede considerar que es posible la actuación automatizada, lo que nos permite indicar que la referencia es sencilla: todos aquellos trámites en los que no interviene directamente en empleado público.

Esto nos permite señalar, por tanto, que no existe límite a la automatización y que la misma puede afectar al conjunto de los actos relacionales o de ordenación e instrucción del procedimiento o, incluso, a su resolución cuando lo que se tramita y resuelve en el procedimiento es una potestad reglada que admite la sustitución del juicio del empleado público por un sistema de inteligencia artificial.

De acuerdo con lo que se acaba de exponer, las posibilidades de automatización de la actuación administrativa son evidentes y ventajosas para el funcionamiento de la Administración, pero a la vez hay que llevar a cabo un análisis caso por caso para determinar su viabilidad.

En ningún caso la mecanización puede suponer una merma de derechos de la ciudadanía en su relación con la Administración. Por tanto, estos derechos actúan como límite infranqueable en la automatización de la actividad administrativa. Únicamente una norma con rango de ley podría alterar este estatuto de derechos como consecuencia del principio de legalidad y la reserva de ley que existe en la materia.

En este sentido, la doctrina ha establecido una serie de recomendaciones jurídicas que han de ser observadas en el proceso de toma de decisión sobre la idoneidad de proceso de automatización, algunas de las cuales se resumen en el siguiente cuadro (Alamillo y Urios, 2011):

Recomendaciones jurídicas para la automatización de la actividad administrativa

- 1) Debe adecuarse al marco jurídico vigente.
- 2) Supone una decisión previa discrecional del órgano competente, que determinará los actos administrativos susceptibles de automatización y controlará la programación de las aplicaciones para garantizar que la emisión de los actos administrativos automatizados se adecua a las condiciones de aplicación.
- 3) Como regla general, son susceptibles de automatización los actos administrativos reglados. La automatización de la actuación administrativa en el ejercicio de potestades discrecionales es más complicada.
- 4) No debe significar una reducción de las garantías de los administrados, que deben tener la posibilidad de reaccionar ante la actuación administrativa automatizada para defender sus derechos y sus intereses legítimos.
- 5) Requiere la aprobación de los programas y las aplicaciones por parte del órgano competente, que, además, debería difundir públicamente sus características a efectos de garantizar el derecho de la ciudadanía y la transparencia en la actuación administrativa.
- 6) Debe producirse de acuerdo con una atribución expresa de competencias, que actuará igualmente como límite de su ejercicio.
- 7) La identificación y la autenticación de la actuación administrativa automatizada se practicarán de acuerdo con los criterios o las políticas de firma electrónica de aplicación, en función del acto, el trámite o servicio de que se trate.
- 8) La motivación del acto administrativo automatizado integra la adecuada programación.
- 9) La que se produce al margen de la normativa habilitante configura un supuesto de nulidad de pleno derecho, mientras que una programación indebida puede integrarse en un supuesto de anulabilidad.

Existen, así, múltiples actuaciones administrativas que son susceptibles de ser automatizadas ya que la automatización es un fenómeno que se puede producir transversalmente en todos los trámites propios de cada fase del procedimiento administrativo. Son casos relevantes de uso de la automatización y que resultan idóneos:

- La expedición automática de recibo de registro electrónico.
- La comprobación automática de datos de la solicitud.
- La digitalización automática de documentos.
- El impulso automático del procedimiento.
- El acto automático de constancia electrónica.

- La expedición automática de copia auténtica electrónica.
- La apertura y el cierre automático de libros electrónicos.
- La foliación automática de expedientes.
- La migración automática de documentos electrónicos.
- Los intercambios automáticos de datos entre administraciones públicas.
- La remisión automática de comunicaciones electrónicas al ciudadano.

Abreviaturas

ENI. Esquema nacional de interoperabilidad.

ENS. Esquema nacional de seguridad.

LAECSP. Ley 11/2007, de 22 de junio, de acceso electrónico de los ciudadanos a los servicios públicos.

LPACAP. Ley 39/2015, de 1 de octubre, de procedimiento administrativo común de las administraciones públicas.

LRJPAC. Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de régimen jurídico de las administraciones públicas y del procedimiento administrativo común.

LRJSP. Ley 40/2015, de 1 de octubre, de régimen jurídico del sector público.

NTI. Normas técnicas de interoperabilidad.

ReIdAS. Reglamento (UE) núm. 910/2014 del Parlamento Europeo y del Consejo de 23 de julio del 2014 relativo a la identificación electrónica y los servicios de confianza para las transacciones electrónicas en el mercado interior y por la que se deroga la Directiva 1999/93/CE.

SGD. Sistema de gestión documental.

Bibliografía

Alamillo, I.; Urios, X. (2011). *L'actuació administrativa automatitzada en l'àmbit de les administracions públiques. Anàlisi jurídica i metodològica per a la construcció i explotació de tràmits automàtics*. Barcelona: Escola d'Administració Pública de Catalunya.

Campos, M. C. (2016). *El nuevo procedimiento administrativo local tras la Ley 39/2015*. Madrid: El Consultor de los Ayuntamientos-Wolters Kluwer España.

Gamero, E. (2014). «Hacia la simplificación de los procedimientos administrativos. El procedimiento administrativo adecuado». En: L. Míguez; M. Almeida; D. Santiago (eds.). *La simplificación de los procedimientos administrativos. Actas del IX Congreso de la Asociación Española de Profesores de Derecho Administrativo*. Santiago de Compostela: Escola Galega de Administración Pública.

Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas (2014). Manual de simplificación y reducción de cargas para la Administración general del Estado.