
Procediment administratiu electrònic

PID_00263126

Agustí Cerrillo i Martínez

Temps mínim de dedicació recomanat: 3 hores



Agustí Cerrillo i Martínez

Catedràtic de Dret administratiu.
Universitat Oberta de Catalunya.

Primera edició: febrer 2019
© Agustí Cerrillo i Martínez
Tots els drets reservats
© d'aquesta edició, FUOC, 2019
Av. Tibidabo, 39-43, 08035 Barcelona
Disseny: Manel Andreu
Realització editorial: Oberta UOC Publishing, SL

Cap part d'aquesta publicació, incloent-hi el disseny general i la coberta, no pot ser copiada, reproduïda, emmagatzemada o transmesa de cap manera ni per cap mitjà, tant si és elèctric com químic, mecànic, òptic, de gravació, de fotocòpia o per altres mètodes, sense l'autorització prèvia per escrit dels titulars del copyright.

Índex

Introducció	5
Objectius	6
1. El procediment administratiu electrònic	7
2. La identificació i la signatura electrònica	9
2.1. La identificació i la signatura electrònica dels interessats	9
2.1.1. La identificació electrònica	9
2.1.2. La signatura electrònica	15
2.2. La identificació i la signatura electrònica de les administracions públiques	16
3. La iniciació del procediment	18
4. L'ordenació del procediment administratiu. L'expedient electrònic	20
5. La instrucció del procediment	21
6. La finalització del procediment	24
6.1. La notificació electrònica	24
6.2. L'arxiu electrònic	26
6.3. L'activitat administrativa automatitzada	26
7. La contractació electrònica	28
Abreviatures	33
Bibliografia	34

Introducció

El procediment administratiu és la via formal per mitjà de la qual es produeixen les resolucions administratives. El procediment administratiu comprèn una sèrie d'actuacions successives mitjançant les quals es conformen la voluntat de les administracions públiques. Quan en la tramitació del procediment administratiu s'utilitzen els mitjans electrònics, es fa referència al procediment administratiu electrònic.

En aquest mòdul, analitzarem l'ús dels mitjans electrònics en les diverses fases de la tramitació del procediment administratiu. També veurem quin és l'ús dels mitjans electrònics en la tramitació del procediment de contractació pública.

Objectius

- 1.** Analitzar l'impacte de l'ús dels mitjans electrònics en la tramitació del procediment administratiu.
- 2.** Conèixer els requisits de l'ús dels mitjans electrònics en les diferents fases que conformen el procediment administratiu.
- 3.** Valorar l'impacte de l'ús dels mitjans electrònics en la tramitació del procediment de contractació pública.

1. El procediment administratiu electrònic

El procediment administratiu és la via formal per mitjà de la qual es produeixen les resolucions administratives. Aquest procediment comprèn una sèrie d'actuacions successives mitjançant les quals es conforma la voluntat de les administracions públiques. El procediment administratiu té com a objectiu la garantia dels drets dels ciutadans davant l'actuació administrativa, la garantia de l'eficàcia i l'encert de les decisions administratives per a l'efectiva satisfacció de l'interès públic. A més, el procediment administratiu també té una funció legitimadora, ja que si no es respecta té conseqüències jurídiques importants i l'acte administratiu pot ser nul de ple dret o anul·lable¹.

⁽¹⁾Articles 47 i 48 LPACAP.

L'ús dels mitjans electrònics en la tramitació dels procediments administratius ha donat lloc al sorgiment de l'expressió procediment administratiu electrònic que fa referència a la regulació de l'ús dels mitjans electrònics en la tramitació del procediment administratiu.

La nova regulació del procediment administratiu, inclosa en l'LPACAP, suposa un canvi significatiu pel que fa a l'ús dels mitjans electrònics preveient la tramitació de tot el procediment administratiu per mitjà dels mitjans electrònics. Tal com es desprèn del seu preàmbul:

Introducció dels mitjans electrònics en la tramitació del procediment administratiu

L'any 1992, l'LRJPAC va constituir el punt de partida de la introducció dels mitjans electrònics en la tramitació del procediment administratiu preveient l'ús d'aquests mitjans en relació amb algunes fases. Amb l'aprovació de la LAECSP, l'any 2007, es va donar un impuls a la tramitació electrònica del procediment ampliant els tràmits que es podien tramitar electrònicament.

«En l'entorn actual, la tramitació electrònica no pot ser encara una forma especial de gestió dels procediments, sinó que ha de constituir l'actuació habitual de les administracions, perquè una administració sense paper basada en un funcionament íntegrament electrònic no solament serveix millor als principis d'eficàcia i eficiència, atès que estalvia costos als ciutadans i a les empreses, sinó que també reforça les garanties dels interessats. En efecte, la constància de documents i actuacions en un arxiu electrònic facilita el compliment de les obligacions de transparència, ja que permet oferir informació puntual, àgil i actualitzada als interessats».

En efecte, la regulació del procediment administratiu duta a terme per l'LPACAP persegueix que tota la seva tramitació es faci mitjançant els mitjans electrònics, independentment que l'interessat exerceixi el seu dret a utilitzar els mitjans electrònics o hi estigui obligat. D'aquesta manera, amb l'entrada en vigor de l'LPACAP, el procediment administratiu s'impulsa en totes les seves fases mitjançant els mitjans electrònics². A més, l'LPACAP també disposa

⁽²⁾Article 71.1 LPACAP.

⁽³⁾Article 36 LPACAP.

que els actes administratius es produiran per escrit per mitjà dels mitjans electrònics, llevat que la seva naturalesa exigeixi una altra forma més adequada d'expressió i constància³.

Tanmateix, aquest canvi no és merament un canvi tecnològic, ni tan sols normatiu. Aquest canvi suposa una transformació de la manera com es tramita el procediment administratiu, la qual cosa fa necessària la incorporació de noves infraestructures i la revisió i actualització dels processos existents a les administracions públiques. Aquest canvi també facilita la innovació de les administracions públiques que busquen donar noves respostes a la manera com prenen les decisions.

Aquesta transformació del procediment administratiu i la innovació de les administracions públiques es basen en els principis de transparència, simplificació i eficàcia que guien el desenvolupament de l'Administració electrònica.

2. La identificació i la signatura electrònica

Un dels reptes principals que té la implantació dels mitjans electrònics en la tramitació del procediment administratiu és la generació de confiança respecte de la identitat de les persones que hi intervenen i les manifestacions de voluntat que efectuïn. Per això, la identificació de la ciutadania i dels òrgans administratius és un component bàsic de la tramitació electrònica del procediment administratiu.

L'LPACAP, seguint el que disposa el Reglament (UE) núm. 910/2014 del Parlament Europeu i del Consell, de 23 de juliol de 2014, relatiu a la identificació electrònica i els serveis de confiança per a les transaccions electròniques en el mercat interior (ReIdAS), distingeix entre els mecanismes d'identificació i els de signatura electrònica.

2.1. La identificació i la signatura electrònica dels interessats

2.1.1. La identificació electrònica

Les administracions públiques han de verificar la identitat dels interessats en el procediment administratiu, comprovant el seu nom i cognoms o la denominació o raó social d'acord amb les dades que figuren en el document nacional d'identitat o document identificatiu equivalent.

Quan els interessats utilitzen els mitjans electrònics, es poden identificar davant les administracions públiques per mitjà de qualsevol sistema que compti amb un registre previ com a usuari que permeti garantir la seva identitat. La identificació electrònica consisteix a utilitzar les dades d'identificació d'una persona en format electrònic que el representen de manera única.

En particular, l'LPACAP disposa que es podran utilitzar els mecanismes següents⁴:

a) Sistemes basats en certificats electrònics reconeguts o qualificats de signatura electrònica, expedits per prestadors inclosos en la «llista de confiança de prestadors de serveis de certificació». D'acord amb el Reglament 910/2014, els certificats electrònics són aquelles declaracions electròniques que vinculen les dades de validació d'una signatura amb una persona, i solament són qualificats aquells certificats que hagin estat expedits per un prestador de serveis de confiança.

Lectura recomanada

Vegeu Alamillo Domingo, 2017.

⁽⁴⁾Article 9.2 LPACAP.

b) Sistemes basats en certificats electrònics reconeguts o qualificats de segell electrònic, expedits per prestadors inclosos en la «llista de confiança de prestadors de serveis de certificació». Seguint al Reglament 910/2014, els segells electrònics són les dades en format electrònic annexes a altres dades o associades de manera lògica amb aquests que permeten garantir el seu origen i integritat. Els segells electrònics són utilitzats per a la identificació de les persones jurídiques.

c) Sistemes de clau concertada i qualsevol altre sistema que les administracions públiques considerin vàlid, en els termes i condicions que s'estableixin. Generalment, aquests mecanismes són més usables i accessibles per a la ciutadania (per exemple, idCAT Mòbil o Cl@ve).

Projecte Cl@ve

Castellano | Català | Euskera | Galego | Valencià | English

constitució Cl@ve REGISTRE DE SERVEIS PÚBLICOS DE IDENTIFICACIÓN

Cl@ve Registre Cl@ve PIN Cl@ve Permanent Cl@ve Signatura

Coneix Cl@ve
Identitat Electrònica per a les Administracions

Què és?
Un sistema per identificar-te electrònicament en les relacions amb les Administracions Públiques

On puc fer-lo servir?
Cl@ve està pensat per usar-se a l'ajuntament, per demanar cita mèdica, per presentar la declaració...

Què necessito per començar?
Únicament has de registrar-te al sistema per obtenir les teves dades d'accés.

Com funciona?
Ràpid i senzill, tu tries de quina manera identificar-te a cada moment

Font: http://clave.gob.es/clave_Home/ca/clave.html.

Cada Administració pública pot determinar els sistemes que admet per a la identificació dels interessats. De totes maneres, si s'admeten els sistemes previstos en la lletra c), les administracions públiques també hauran d'admetre la resta de sistemes.

L'LPACAP no defineix cap criteri perquè les administracions públiques puguin concretar quins mecanismes d'identificació –ni tampoc de signatura electrònica– dels diferents disponibles podran utilitzar els interessats en els diversos tràmits d'un procediment administratiu o en diversos procediments administratius.

D'aquesta manera, les administracions públiques són les que, en primera instància, han de decidir quins d'aquests mecanismes es poden utilitzar en relació amb cada tràmit o procediment administratiu amb el benentès que les garanties jurídiques i de seguretat que ofereixen cadascun d'aquests són diverses. Però a més dels requeriments jurídics i tecnològics, en la seva decisió les

administracions públiques també han de tenir en compte les diferències que tenen els diversos mecanismes d'identificació i signatura electrònica pel que fa a la seva accessibilitat, disponibilitat i usabilitat.

En el marc dels mecanismes definits per cada Administració pública, les persones que es relacionen amb l'Administració pública mitjançant els mitjans electrònics tenen dret a obtenir i utilitzar els mitjans d'identificació i signatura electrònica que preveu l'LPACAP.

Per a realitzar aquesta concreció, pot resultar d'utilitat tenir present el que disposen el Reglament eIDAS i l'ENS. També les polítiques d'identificació electrònica que, en el marc de les diverses normes a què hem anat fent referència, hagin adoptat les administracions públiques.

Pel que fa al Reglament eIDAS, es disposa que els sistemes d'identificació electrònica han d'especificar els nivells de seguretat baix, substancial i alt per als mitjans d'identificació electrònica expedits en virtut seva⁵. Aquests nivells hauran de complir els criteris següents:

⁽⁵⁾Article 8 Reglament eIDAS.

- **Nivell de seguretat baix** es refereix a un mitjà d'identificació electrònica en el context d'un sistema d'identificació electrònica, que estableix un grau limitat de confiança en la identitat pretesa o declarada d'una persona i es descriu amb referència a les especificacions tècniques, les normes i els procediments del mateix, com ara els controls tècnics. L'objectiu és reduir el risc d'ús indegut o alteració de la identitat.
- **Nivell de seguretat substancial** es refereix a un mitjà d'identificació electrònica en el context d'un sistema d'identificació electrònica, que estableix un grau substancial de confiança en la identitat pretesa o declarada d'una persona i es descriu amb referència a les especificacions tècniques, les normes i els procediments del mateix, com ara els controls tècnics. L'objectiu és reduir substancialment el risc d'ús indegut o alteració de la identitat.
- **Nivell de seguretat alt** es refereix a un mitjà d'identificació electrònica en el context d'un sistema d'identificació electrònica, que estableix un grau de confiança en la identitat pretesa o declarada d'una persona superior al mitjà d'identificació electrònica amb un nivell de seguretat substancial i es descriu amb referència a les especificacions tècniques, les normes i els procediments del mateix, com ara els controls tècnics. L'objectiu és evitar l'ús indegut o alteració de la identitat.

Respecte a l'ENS, aquesta norma defineix els nivells de seguretat per als mecanismes d'autenticació i signatura electrònica, i deixa en mans de cada Administració pública la realització de la seva pròpia anàlisi de riscos per a determinar-los. Aquesta norma reconeix que una informació o servei es pot veure

afectat en una o més dimensions de seguretat (disponibilitat, autenticitat, integritat, confidencialitat i traçabilitat) i que cada dimensió de seguretat afectada s'adscriurà a un dels nivells següents: baix, mitjà o alt.

D'acord amb el nivell de seguretat, les administracions públiques hauran d'exigir l'ús d'un sistema d'identificació o signatura electrònica diferent. En concret, els tipus de signatura específics que s'han d'aplicar en funció del nivell de seguretat són:

- **Nivell baix:** S'utilitzarà quan les conseqüències d'un incident de seguretat que afecti alguna de les dimensions de seguretat suposin un perjudici limitat sobre les funcions de l'organització, sobre els seus actius o sobre els individus afectats. En aquest nivell es pot emprar qualsevol mitjà de signatura electrònica dels que preveu la legislació vigent.
- **Nivell mitjà:** S'utilitzarà quan les conseqüències d'un incident de seguretat que afecti alguna de les dimensions de seguretat suposin un perjudici greu sobre les funcions de l'organització, sobre els seus actius o sobre els individus afectats.
- **Nivell alt:** S'utilitzarà quan les conseqüències d'un incident de seguretat que afecti alguna de les dimensions de seguretat suposin un perjudici molt greu sobre les funcions de l'organització, sobre els seus actius o sobre els individus afectats.

D'altra banda, l'ENS relega a la política de signatura electrònica tota la funció de concretar els processos de generació, validació i conservació de signatures electròniques, a més de les característiques i requisits exigibles als sistemes de signatura electrònica, els certificats, els serveis de segellat de temps i altres elements de suport de les signatures. Per això, qualsevol administració pública ha d'adoptar i publicar una política de signatura electrònica i certificats digitals, pas fonamental per al reconeixement mutu dels documents i les comunicacions electròniques entre els ciutadans, les empreses i les administracions dins dels seus àmbits de competència.

Protocol d'identificació i signatura electrònica de Catalunya

Segons el Protocol d'identificació i signatura electrònica de Catalunya elaborat pel Consorci d'Administració Oberta de Catalunya (AOC), el 2016, els mecanismes d'identificació i signatura electrònica admissibles per a cada nivell de seguretat en funció del que disposa l'annex del Reglament d'execució 2015/1502 de la Comissió Europea i l'Esquema Nacional de Seguretat en relació amb la Llei orgànica de protecció de dades de caràcter personal són els següents:

1) Nivell de seguretat alt

El nivell de seguretat alt es requerirà en la implantació de sistemes d'identificació i signatura electrònica per a l'establiment de tràmits o serveis electrònics que reuneixin algun d'aquests requisits:

Protocol d'identificació i signatura electrònica de Catalunya

Vegeu en la mateixa direcció l'Ordre GRI/233/2015 del Departament de Governació i Relacions Institucionals de la Generalitat de Catalunya mitjançant la qual es va aprovar el Protocol d'identificació i signatura electrònica, que marca els criteris d'acceptació i ús dels diferents mecanismes en l'àmbit de l'Administració de la Generalitat de Catalunya.

- Identificació i signatura de tràmits que donin accés o transfereixin dades d'alt nivell de protecció segons l'article 7 de la LOPD o quan l'accés a les dades pugui tenir una afectació a drets de tercers especialment protegits per la LOPD.
- Identificació i signatura en el tràmit o procés de contractació, de conformitat amb la disposició addicional setzena f), de la Llei 59/2003, de 19 de desembre, de signatura electrònica.
- Identificació i signatura en el tràmit de concessió de subvencions o altres amb un contingut econòmic de més de 60.000 € o quan així s'estableixi en les bases reguladores de les convocatòries.
- Aquells tràmits o procediments que la normativa específica estableixi amb un nivell alt d'identificació o signatura electrònica.

Els sistemes d'identificació electrònica de nivell de seguretat alt són aquells que fan un registre presencial i fiable dels usuaris, i proveeixen els usuaris d'un mitjà d'identificació electrònica de doble factor. En particular, s'admeten amb caràcter obligatori en el nivell alt:

- Aquells certificats reconeguts o qualificats que s'emeten en un dispositiu qualificat de creació de signatura electrònica.
- Els mitjans d'identificació que hagin estat notificats de nivell de seguretat alt i s'inclouin en la llista publicada per la Comissió Europea per a accedir als serveis prestats en línia per un organisme del sector públic d'un Estat membre, a efectes de l'autenticació transfronterera.

Els sistemes de signatura electrònica admesos són les signatures electròniques reconegudes o qualificades, o segells electrònics reconeguts o qualificats que s'emeten en un dispositiu qualificat de creació de signatura electrònica. També els segells electrònics generats amb aquells certificats de segell electrònic reconeguts o qualificats que s'emeten en un dispositiu qualificat de creació de segells electrònics.

2) Nivell de seguretat mig

Aquest nivell serà utilitzat pels tràmits electrònics o serveis electrònics d'un procediment administratiu: formular sol·licituds, presentar declaracions responsables, interposar recursos, desistir d'accions o renunciar a drets.

Respecte al nivell de seguretat mig, s'admeten els sistemes d'identificació electrònica que fan un registre fiable dels usuaris, el qual es podrà dur a terme de manera presencial o remota (*on line*) i proveeixen els usuaris d'unes credencials amb una robustesa substancial:

- els certificats reconeguts o qualificats i els certificats reconeguts o qualificats de segell electrònic establerts en el punt 6 d'aquest Protocol, atenent les tipologies de certificats i del col·lectiu específic,
- els mitjans d'identificació que hagi estat classificat amb nivell de seguretat substancial i s'inclouin en la llista publicada per la Comissió Europea,
- el mecanisme idCAT SMS, i
- qualsevol altre mecanisme integrat al servei VÀlid.

Pel que fa als mecanismes de signatura electrònica admesos en aquest nivell:

- les signatures electròniques avançades i els segells electrònics avançats que es fonamenten en un procediment de registre fiable de la identitat dels usuaris,
- les signatures electròniques avançades basades en un certificat reconegut o qualificat de signatura electrònica i els segells electrònics avançats basats en certificats qualificats de segell electrònic, d'acord amb el que estableix el Reglament eIDAS,
- les signatures electròniques ordinàries generades a partir d'un mecanisme d'identificació de nivell de seguretat substancial, com ara les signatures electròniques

avançades i les signatures avançades basades en un certificat qualificat de signatura electrònica, de conformitat amb algun dels formats de referència definits en el Reglament d'execució 2015/1506 de la Comissió Europea o que s'hagin generat amb els mètodes de referència,

- les signatures ordinàries basades en el mecanisme idCAT SMS, i
- les signatures ordinàries basades en altres mecanismes que hagin estat classificats de nivell mig o substancial integrats com a tals en el servei VÀlid operat pel Consorci AOC.

3) Nivell de seguretat baix

Aquest nivell serà exigible per a tràmits o serveis electrònics que reuneixin algun d'aquests requisits:

- Identificació o signatura en tràmits de pagament o autoliquidacions de taxes i tributs.
- Petició del dret d'accés a sol·licituds d'informació pública, sempre que el contingut de la petició no estigui sotmès a un nivell més elevat de seguretat.
- Tots els serveis i tràmits electrònics que suposin una actuació prevista en un procediment administratiu, a excepció de les actuacions següents: formular sol·licituds, presentar declaracions responsables, interposar recursos, desistir d'accions o renunciar a drets, i aquells tràmits que continguin una informació d'un nivell més elevat de seguretat.
- Altres tràmits o procediments que la normativa específica estableix un sistema d'identificació i signatura de nivell més baix de seguretat.

En aquest nivell, seran admissibles els mecanismes d'identificació que fan un registre ordinari dels usuaris (que no inclouen la verificació fiable del document identificador oficial, ni la comprovació de les altres dades d'identificació personal o d'altres atributs que es basin en tots els requisits d'identificació establerts en els punts anteriors) o proveeixen els usuaris d'unes credencials de robustesa baixa.

Pel que fa a la signatura, s'admeten els mecanismes que generen signatures electròniques ordinàries a partir d'un mecanisme d'identificació de nivell de seguretat baix.

Així mateix, quan l'Administració general de l'Estat admeti un sistema, aquest servirà per a acreditar la identitat dels interessats davant qualsevol Administració pública.

Aquesta regulació va ser impugnada davant el Tribunal Constitucional en la seva sentència 55/2018, de 24 de maig de 2018, que va desestimar la impugnació:

«Ara bé, alhora que dinamitza l'autoorganització administrativa, la llei garanteix un tractament comú a tots els ciutadans, atès que els atribueix el dret a utilitzar davant de qualsevol Administració pública els sistemes d'identificació electrònica que hagi admès l'Administració general de l'Estat. Conseqüentment, la disciplina sobre la identitat electrònica de la Llei 39/2015, alhora que preserva amplis marges d'autoorganització de les administracions públiques, compleix una funció típica de les normes de "procediment administratiu comú": "garantir un tractament comú dels administrats davant de totes les administracions públiques" (STC 227/1988, FJ 27)⁶».

⁽⁶⁾Fonament jurídic 9.

2.1.2. La signatura electrònica

La signatura electrònica ha de ser utilitzada per a acreditar l'autenticitat de l'expressió de la voluntat dels interessats i el seu consentiment, a més de la integritat i la inalterabilitat del document signat.

D'aquesta manera, quan els interessats vulguin manifestar la seva voluntat i consentiment, i també garantir la integritat i inalterabilitat del document, han de signar els documents que presentin davant les administracions públiques.

De fet, la signatura serà únicament necessària quan l'interessat dugi a terme les actuacions següents:

- formular sol·licituds,
- presentar declaracions responsables o comunicacions,
- interposar recursos,
- desistir d'accions, i
- renunciar a drets.

L'ús d'un sistema de signatura comporta la identificació del seu usuari.

Per a la signatura electrònica, l'LPACAP reconeix que les administracions públiques poden determinar l'admissió dels mecanismes següents⁷:

1) Sistemes de signatura electrònica reconeguda o qualificada i avançada basats en certificats electrònics reconeguts o qualificats de signatura electrònica, expedits per prestadors inclosos en la «llista de confiança de prestadors de serveis de certificació». També s'inclouen els certificats electrònics reconeguts o qualificats, els d'una persona jurídica i els d'una entitat sense personalitat jurídica.

2) Sistemes de segell electrònic reconegut o qualificat i de segell electrònic avançat basats en certificats electrònics reconeguts o qualificats de segell electrònic inclosos en la «llista de confiança de prestadors de serveis de certificació».

3) Qualsevol altre sistema que les administracions públiques considerin vàlid, en els termes i condicions que s'estableixin.

4) Qualsevol sistema d'identificació previst a l'LPACAP que permeti acreditar l'autenticitat de l'expressió de la voluntat i consentiment dels interessats.

Cada Administració pública pot determinar si només admet alguns d'aquests sistemes per a efectuar determinats tràmits o procediments del seu àmbit de competència.

Diferenciació entre la identificació i la signatura electrònica

Precisament, la diferenciació entre la identificació i la signatura electrònica és una de les novetats de l'LPACAP per la influència del que disposa el Reglament (UE) 910/2014 del Parlament Europeu i del Consell, de 23 de juliol de 2014, relatiu a la identificació electrònica i els serveis de confiança per a les transaccions electròniques en el mercat interior.

⁽⁷⁾Article 10.2 LPACAP.

Quan un interessat que no estigui obligat a utilitzar els mitjans electrònics no disposi dels mecanismes necessaris per a la identificació o la signatura electrònica en un procediment administratiu, es pot adreçar a una oficina d'assistència en matèria de registres, on un funcionari habilitat a l'efecte – davant el qual s'haurà d'identificar i prestar el seu consentiment exprés–, l'identificarà mitjançant el sistema de signatura electrònica de què estigui dotat.

2.2. La identificació i la signatura electrònica de les administracions públiques

Les administracions públiques es poden identificar mitjançant l'ús de segells electrònics basats en un certificat electrònic reconegut o qualificat que reuneixi els requisits exigits per la legislació de signatura electrònica.

Cada Administració pública difondrà, per mitjans electrònics, la relació de segells electrònics utilitzats, incloent les característiques dels certificats electrònics i els prestadors que els expedeixen. També haurà d'adoptar les mesures necessàries per a facilitar la verificació dels seus segells electrònics⁸.

L'actuació d'una administració pública també es pot realitzar mitjançant la signatura electrònica del titular de l'òrgan o empleat públic. A aquest efecte, cada Administració pública ha de determinar els sistemes de signatura electrònica que ha d'utilitzar el seu personal. Aquests mitjans podran identificar de forma conjunta el titular del lloc de treball o càrrec i l'Administració pública o òrgan en què presta els seus serveis. Per raons de seguretat pública, L'LRJSP també disposa que aquests sistemes de signatura electrònica solament es podran referir al número d'identificació professional de l'empleat públic.

Per altra banda, L'LRJSP també preveu que l'Administració pública s'entendrà identificada respecte de la informació que es publiqui com a pròpia en el seu portal d'internet⁹.

Finalment, cal tenir present que quan l'Administració pública actuï de manera automatitzada mitjançant els mitjans electrònics, és a dir, sense la intervenció d'un empleat públic de forma directa, podrà signar mitjançant el segell electrònic basat en el certificat electrònic reconegut o qualificat o codi segur de verificació vinculat a aquesta Administració pública.

El codi segur de verificació vincula l'òrgan signant del document i permet comprovar la integritat del document mitjançant l'accés a la seu electrònica de l'Administració pública que hagi emès l'acte. El codi segur de verificació garanteix el caràcter únic del codi generat per a cada document, la seva vinculació

Lectura recomanada

Vegeu Bauzá Martorell, 2017.

⁽⁸⁾Article 40.1 LRJSP.

⁽⁹⁾Article 40.2 LRJSP.

amb el document generat i amb el signant i la possibilitat de verificar el document durant el temps que s'estableixi en la resolució que autoritzi l'aplicació d'aquest procediment.

Codi segur de verificació



El Codi segur de verificació el formen 12 caràcters que combinen lletres i números.
Exemple: 2cNvowb93VxQ



Font: Servei Català de Trànsit.

3. La iniciació del procediment

El procediment administratiu es pot iniciar d'ofici o a instància de la persona interessada. Quan el procediment s'inicia a instància de la persona interessada, els mitjans electrònics adquireixen un paper rellevant, ja que el seu escrit s'ha de presentar per mitjà d'un registre electrònic (vegeu, Rego Blanco, 2017).

L'LPACAP introdueix una novetat significativa en la tramitació de l'inici del procediment respecte de l'LRJPAC i la LAECSP, atès que preveu que qualsevol escrit que es dirigeixi a l'Administració pública ha de ser digitalitzat¹⁰. D'aquesta manera, es facilita la tramitació exclusivament electrònica dels procediments administratius.

⁽¹⁰⁾Article 16.5 LPACAP.

Cada Administració pública ha de disposar d'un registre electrònic general en què s'efectuarà un repertori de tots els documents que es presentin o rebin. Així mateix, en el registre electrònic també es podran anotar els documents que surtin dirigits als interessats o un altre òrgan administratiu.

El registre electrònic permet la presentació de sol·licituds, escrits i comunicacions les 24 hores, els 7 dies de la setmana sense la necessitat de desplaçar-se a les oficines administratives. Tanmateix, a efectes del còmput de terminis aplicat en els registres, la presentació d'un escrit al registre electrònic en un dia inhàbil s'entendrà realitzada en la primera hora del primer dia hàbil següent, tret que la norma permeti expressament la recepció en dia inhàbil. La seu electrònica de cada Administració pública o organisme públic determinarà, atinent l'àmbit territorial en què exerceix les seves competències, els dies que es consideraran inhàbils a l'efecte del còmput de terminis en els registres.

A més, l'ús del registre electrònic facilita l'automatització de diverses tasques que duu a terme l'Administració pública en la tramitació dels procediments administratius (per exemple, la comprovació de requisits de la sol·licitud o l'expedició automàtica del rebut del registre d'entrada).

El registre electrònic s'ha de crear per mitjà d'una norma que es publicarà en el diari oficial corresponent. La norma de creació haurà de concretar l'òrgan o unitat responsable de la seva gestió, la data i hora oficial i els dies declarats com a inhàbils¹¹.

⁽¹¹⁾Article 16.1 LPACAP.

El registre electrònic s'ha de dissenyar de manera que es garanteixi la protecció de les dades. En particular, el registre electrònic ha de complir amb les garanties i les mesures de seguretat previstes en la LOPD. Per a això, en les sol·licituds normalitzades que les administracions públiques posin a disposició de la ciutadania han de constar les obligacions previstes (per exemple, informació so-

bre els drets d'accés, rectificació, cancel·lació i oposició o sobre el fitxer creat per l'Administració pública en què s'inclouran les dades, la seva finalitat, la identitat del responsable, etc.).

El registre ha de garantir la constància dels assentaments que realitzi i emetre automàticament un rebut que consistirà en una còpia autenticada del document de què es tracti, incloent-hi la data i hora de presentació i el número d'entrada, a més d'un rebut acreditatiu dels documents que, si escau, l'acompanyin. En els casos que correspongui, també farà referència a l'òrgan administratiu remitent i la persona o òrgan administratiu a què s'envia.

El rebut ha de permetre garantir la integritat i el no repudi dels documents¹².

⁽¹²⁾Article 16.3 LPACAP.

Els registres electrònics de les administracions públiques han de ser plenament interoperables, per la qual cosa s'ha de garantir la compatibilitat informàtica i la interconnexió entre aquests, a més de la transmissió telemàtica dels assentaments registrals i dels documents entre les administracions públiques.

Quan una incidència tècnica impossibiliti el funcionament ordinari del registre, i fins que se solucioni el problema, l'Administració pública pot determinar una ampliació dels terminis no vençuts, havent de publicar a la seu electrònica la incidència tècnica esdevinguda i l'ampliació concreta determinada¹³.

⁽¹³⁾Article 32.4 LPACAP.

Finalment, cal recordar que l'LPACAP crea l'oficina d'assistència en matèria de registres que digitalitza tots els documents que hagin estat presentats de manera presencial davant les administracions públiques per a la seva incorporació a l'expedient administratiu electrònic. D'aquesta manera, quan un interessat presenti presencialment un document, el funcionari de l'oficina d'assistència en matèria de registres el digitalitzarà per a incorporar-lo a l'expedient administratiu electrònic i retornarà l'original a l'interessat¹⁴. Tot seguit retornaran els originals a la persona interessada, sense perjudici d'aquells supòsits en què la norma determini la custòdia per l'Administració pública dels documents presentats o resulti obligatòria la presentació d'objectes o de documents en un suport que no sigui susceptible de digitalització.

⁽¹⁴⁾Article 16.5 LPACAP.

A aquests efectes, les administracions públiques han de mantenir permanentment actualitzat a la seu electrònica corresponent un directori geogràfic que permeti a l'interessat identificar l'oficina d'assistència en matèria de registres més propera al seu domicili.

4. L'ordenació del procediment administratiu. L'expedient electrònic

Les administracions públiques han d'impulsar d'ofici el procediment administratiu per mitjà dels mitjans electrònics¹⁵.

⁽¹⁵⁾Article 71.1 LPACAP.

La novetat principal que representa l'ús dels mitjans electrònics pel que fa a l'ordenació del procediment administratiu resideix en la regulació de l'expedient electrònic. L'expedient electrònic és el conjunt ordenat de documents i actuacions que serveixen d'antecedent i fonament en la resolució administrativa. L'expedient té format electrònic i es forma mitjançant l'agregació ordenada dels diversos documents, proves, dictàmens, informes, acords, notificacions i altres diligències que s'hagin impulsat i inclou un índex de tots els documents que conté¹⁶. Un mateix document pot formar part de diferents expedients electrònics.

⁽¹⁶⁾Article 70 LPACAP.

En canvi, no forma part de l'expedient electrònic la informació que tingui caràcter auxiliar o de suport, com ara la continguda en aplicacions, fitxers i bases de dades informàtiques, notes, esborranys, opinions, resums, comunicacions i informes interns o entre òrgans o entitats administratives, a més dels judicis de valor emesos per les administracions públiques, llevat que es tracti d'informes, preceptius i facultatius, sol·licitats abans de la resolució administrativa que posi fi al procediment.

Quan s'hagi de remetre un expedient electrònic (per exemple, a un jutjat contenciós administratiu), s'ha de fer d'acord amb el que preveu l'Esquema Nacional d'Interoperabilitat i les normes tècniques d'interoperabilitat corresponents.

La Norma tècnica d'interoperabilitat d'expedient electrònic

La Norma tècnica d'interoperabilitat d'expedient electrònic (Resolució de 19 de juliol de 2011, de la Secretaria d'Estat per a la funció pública) recull els requisits mínims sobre l'estructura i format dels expedients electrònics per a garantir la seva interoperabilitat.

L'expedient s'ha d'enviar complet, foliat, autenticat i acompanyat d'un índex amb els documents que contingui. L'índex s'haurà d'autenticar, amb la qual cosa s'haurà de garantir la integritat i immutabilitat de l'expedient electrònic generat des del moment de la seva signatura.

5. La instrucció del procediment

La instrucció del procediment persegueix obtenir les dades, els documents i les proves necessaris per a la determinació, el coneixement i la comprovació dels fets que serveixin de base per a la resolució. La instrucció es realitza d'ofici i per mitjà dels mitjans electrònics¹⁷.

(17) Article 75 LPACAP.

Les aplicacions i els sistemes d'informació utilitzats per a la instrucció dels procediments han de garantir el control dels temps i terminis, la identificació dels òrgans responsables i la tramitació ordenada dels expedients, a més de facilitar la simplificació i la publicitat dels procediments¹⁸.

(18) Article 75.2 LPACAP.

Durant la instrucció del procediment, les persones interessades tenen dret a conèixer, en qualsevol moment, l'estat de la tramitació dels procediments en què tinguin la condició d'interessats, el sentit del silenci administratiu que correspongui, en cas que l'Administració no dicti ni notifiqui una resolució expressa dins el termini, l'òrgan competent per a la seva instrucció, si s'escau, i la resolució, i els actes de tràmit dictats. Així mateix, també tenen dret a accedir i a obtenir una còpia dels documents continguts en els procediments esmentats¹⁹.

(19) Article 53 LPACAP.

Els mitjans electrònics poden ser utilitzats pels interessats per a presentar les seves al·legacions i aportar els documents o altres elements de judici. Així mateix, els mitjans electrònics seran usats per a l'emissió dels informes.

Els documents públics administratius són tots aquells vàlidament emesos pels òrgans de les administracions públiques per escrit i per mitjans electrònics, llevat que la seva naturalesa exigeixi una altra forma més adequada d'expressió i constància²⁰.

(20) Article 26.1 LPACAP.

Els documents electrònics vàlids han d'incorporar:

- informació de qualsevol naturalesa arxivada en un suport electrònic segons un format determinat susceptible d'identificació i tractament diferenciat,
- dades d'identificació que permetin la seva individualització, sense perjudici de la seva possible incorporació a un expedient electrònic,
- referència temporal del moment en què han estat emesos,
- metadades mínimes exigides, i
- signatures electròniques que corresponguin.

L'LPACAP reconeix el dret dels interessats a accedir i a obtenir còpia dels documents continguts en els procediments administratius i que formin part de l'expedient administratiu²¹. Aquestes còpies tindran la consideració d'autèntiques quan siguin realitzades pels òrgans competents de les administracions públiques en qualsevol que sigui el seu suport i sempre que quedi garantida la identitat de l'òrgan que ha efectuat la còpia i el seu contingut. La sol·licitud de còpies s'ha de dirigir a l'òrgan que ha emès el document original. Les còpies s'han d'expedir en el termini de quinze dies a comptar a partir de la recepció de la sol·licitud en el registre electrònic de l'Administració pública competent, excepte que sigui aplicable alguna de les excepcions previstes en l'LTAIBG.

L'LPACAP regula les condicions de validesa i eficàcia de les còpies realitzades per les administracions públiques²². Al llarg de la tramitació del procediment administratiu, les administracions públiques poden fer còpies dels documents administratius electrònics. Les còpies autèntiques tenen la mateixa validesa i eficàcia que els documents originals. Les còpies autèntiques emeses per una administració pública estenen la seva validesa a les administracions públiques restants. De totes maneres, les còpies autèntiques de documents privats tenen únicament efectes administratius²³.

En particular, les còpies han de seguir les regles següents:

- Les còpies electròniques d'un document electrònic original o d'una còpia electrònica autèntica, amb o sense canvi de format, han d'incloure les metadades que acreditin la seva condició de còpia i que es visualitzin quan es consulta el document.
- Les còpies electròniques de documents en suport paper o en un altre suport no electrònic susceptible de digitalització, requereixen que el document hagi estat digitalitzat i han d'incloure les metadades que acreditin la seva condició de còpia i que es visualitzin quan es consulta el document.

La gestió documental

L'ENI fixa les condicions per a garantir la interoperabilitat en la recuperació i la conservació dels documents i es remet a l'ENS per a establir les condicions de seguretat que avalin la integritat, l'autenticitat, la conservació, la disponibilitat, la traçabilitat, la qualitat, la protecció, l'accessibilitat i la conservació física i lògica dels documents electrònics.

A més, les normes tècniques d'interoperabilitat estableixen els criteris per a l'intercanvi de documentació i dades de les administracions públiques (Norma tècnica d'interoperabilitat de política de gestió de documents electrònics; Norma tècnica d'interoperabilitat de document electrònic; Norma tècnica d'interoperabilitat de política de signatura electrònica i de certificats de l'administració; Norma tècnica d'interoperabilitat de còpia autèntica i conversió de documents electrònics; Norma tècnica d'interoperabilitat d'expedient electrònic). (vegeu Sanz Larruga, 2017).

⁽²¹⁾Article 53 LPACAP.

⁽²²⁾Article 27 LPACAP.

⁽²³⁾Article 27 LPACAP.

- Les còpies en suport paper de documents electrònics requereixen que en les mateixes hi figuri la condició de còpia i contenir un codi generat electrònicament o un altre sistema de verificació que permeti contrastar l'autenticitat de la còpia mitjançant l'accés als arxius electrònics de l'òrgan o organisme públic emissor.
- Les còpies en suport paper de documents originals emesos en aquest suport es proporcionen mitjançant una còpia autèntica en paper del document electrònic que estigui en poder de l'Administració o mitjançant una posada de manifest electrònica contenint la còpia autèntica del document original.

6. La finalització del procediment

La forma lògica de finalitzar la tramitació del procediment és per mitjà de la resolució que es dicti per part de l'Administració pública i que estarà signada electrònicament pel titular òrgan o empleat a qui correspongui.

6.1. La notificació electrònica

La notificació és un acte administratiu pel qual es comunica a l'interessat el contingut de la resolució i té dos efectes importantíssims: d'una banda, constitueix una condició per a l'eficàcia dels actes administratius que afecten els drets o interessos dels interessats i, de l'altra, actua com a requisit perquè transcorrin els terminis d'impugnació de l'acte notificat. Mitjançant la notificació de la resolució es comunica a l'interessat el contingut.

La notificació electrònica presenta nombroses avantatges atès que disminueix els costos i el temps per a la comunicació de las resolucions administratives. També facilita la seva traçabilitat i seguiment. Així mateix minimitza les dificultats que sovint els interessats posen per a poder ser notificats (De Pablo Martín, 2017).

Les notificacions es practiquen preferentment mitjançant els mitjans electrònics i, en tot cas, quan l'interessat estigui obligat a rebre-la per aquesta via. Més enllà dels interessats obligats a utilitzar els mitjans electrònics amb caràcter general, reglamentàriament les administracions públiques poden establir l'obligació de practicar electrònicament les notificacions per a determinats procediments i per a certs col·lectius de persones físiques que per raó de la seva capacitat econòmica, tècnica, dedicació professional o altres motius quedi acreditat que tenen accés i disponibilitat als mitjans electrònics necessaris²⁴. Els interessats poden decidir i comunicar en qualsevol moment a l'Administració pública, mitjançant els models normalitzats que s'estableixin a aquest efecte, que les notificacions successives es practiquin o deixin de practicar-se per mitjans electrònics.

La notificació s'ha de practicar en el termini de deu dies a partir de la data en què s'hagi dictat l'acte²⁵.

Quan les resolucions tinguin per destinatari a més d'un interessat, les administracions han d'adoptar les mesures necessàries per a la protecció de les dades personals que constin en les resolucions i actes administratius²⁶.

Finalització per desistiment

El procediment també pot finalitzar per desistiment, renúncia al dret en què es fonamenta la sol·licitud, declaració de caducitat o impossibilitat material de continuar per causes sobrevingudes (article 84 LPACAP). Així mateix, les administracions públiques poden celebrar acords, pactes o convenis amb els interessats que poden tenir la consideració de finalitzadors del procediment (article 86 LPACAP).

⁽²⁴⁾Article 41.1.b LPACAP.

⁽²⁵⁾Article 41 LPACAP.

⁽²⁶⁾Article 40.5 LPACAP.

Les notificacions electròniques es poden practicar mitjançant compareixença a la seu electrònica de l'Administració pública actuant o per mitjà de l'adreça electrònica única habilitada. La notificació per compareixença a la seu electrònica es produeix quan l'interessat o el seu representant degudament identificat accedeix al contingut de la notificació que l'Administració pública ha posat a la seva disposició a la seva seu electrònica. Perquè la notificació electrònica sigui vàlida per compareixença, a falta de més concreció en l'LPACAP, serà suficient que compleixin els requisits generals a què ja hem fet referència. Pel que fa a la notificació per mitjà de l'adreça electrònica única habilitada, l'LPACAP no estableix cap definició de què s'ha d'entendre per aquest mitjà de notificació electrònic i tampoc no es preveuen els requisits mínims que ha de satisfer. En qualsevol cas, aquest mitjà haurà de permetre acreditar la data i l'hora en què es produeix la posada a disposició de l'interessat de l'acte objecte de la notificació, possibilitar l'accés permanent dels interessats a l'adreça electrònica corresponent, per mitjà d'una seu electrònica o de qualsevol altra manera, acreditar la data i l'hora d'accés al seu contingut i posseir mecanismes d'autenticació per a garantir l'exclusivitat del seu ús i la identitat de l'usuari.

Notificació per compareixença

Font: Consorci Administració Oberta de Catalunya.

Les notificacions electròniques s'entendran practicades en el moment en què es produeixi l'accés al seu contingut. Quan la notificació sigui de caràcter obligatori per mitjans electrònics o així hagi estat triat per l'interessat, la notificació s'entendrà rebutjada si en el termini de deu dies des de la posada a disposició de la notificació l'interessat no ha accedit al seu contingut. En qualsevol cas, la posada a disposició de la notificació electrònica queda equiparada a l'intent de notificació degudament acreditat que l'LPACAP preveu per a les notificacions en paper.

L'LPACAP preveu la possibilitat que les administracions públiques enviïn un avís al dispositiu electrònic o a l'adreça de correu electrònic de l'interessat que aquest hagi comunicat a l'Administració pública en la seva sol·licitud, independentment si la notificació s'ha practicat en paper o electrònicament. Aquest avís té la funcionalitat d'informar l'interessat de la posada a disposició d'una notificació a la seu electrònica o a l'adreça electrònica habilitada única.

⁽²⁷⁾ Article 41.2.6 LPACAP.

No obstant això, la utilitat d'aquesta funcionalitat es pot veure limitada a la pràctica pel fet que la manca de pràctica d'aquest avís no impedirà que la notificació sigui considerada plenament vàlida²⁷.

Malgrat que l'avís a la seva adreça de correu electrònic o al seu telèfon mòbil pot simplificar l'accés a la notificació, el fet que la manca d'avís no invalidi la notificació, trasllada a l'interessat la càrrega d'accedir a la seu electrònica per a poder comprovar si ha rebut o no una notificació.

Lectura recomanada

Vegeu Fernández Rodríguez, 2015.

6.2. L'arxiu electrònic

Finalment, després de la finalització del procediment, els documents electrònics s'han de conservar en un arxiu electrònic únic que mantindrà cada Administració pública. Sobre això, l'LRJSP preveu que s'han d'emmagatzemar per mitjans electrònics tots els documents utilitzats en les actuacions administratives i, en particular, els documents electrònics que continguin actes administratius que afectin drets o interessos dels particulars s'han de conservar en suport electrònic en el mateix format o en un altre que asseguri la identitat i integritat de la informació²⁸.

⁽²⁸⁾Article 46 LRJSP.

Els documents es conservaran en un format que permeti garantir l'autenticitat, la integritat i la conservació del document, a més de la seva consulta amb independència del temps transcorregut des de la seva emissió. Així, les administracions públiques han d'assegurar en tot cas, la possibilitat de traslladar les dades a altres formats i suports que garanteixin l'accés des de diferents aplicacions. D'aquesta manera s'ha d'evitar que l'obsolescència de formats, aplicacions o tecnologies impedeixi l'accés als documents inclosos a l'arxiu.

També s'hauran d'establir les mesures de seguretat necessàries per a garantir la integritat, l'autenticitat, la confidencialitat, la qualitat, la protecció i la conservació dels documents emmagatzemats i, en particular, assegurar la identificació dels usuaris i el control d'accessos²⁹.

⁽²⁹⁾Article 17 LPACAP i article 46 LRJSP.

L'arxiu electrònic haurà d'assegurar el compliment de les garanties previstes en la legislació de protecció de dades. Per a això, s'adoptaran les mesures de seguretat previstes en l'Esquema Nacional de Seguretat, i també la resta de mesures previstes en el Reglament de desenvolupament LOPD.

6.3. L'activitat administrativa automatitzada

L'LRJSP preveu la possibilitat que les administracions públiques automatitzin la presa de determinades decisions.

En efecte, d'acord amb aquesta norma, l'actuació automatitzada consisteix en qualsevol acte o actuació efectuada íntegrament per mitjà dels mitjans electrònics per una administració pública en el marc d'un procediment administratiu i en què no hi hagi intervingut de manera directa un empleat públic³⁰.

⁽³⁰⁾Article 41 LRJSP.

L'LRJSP disposa que prèviament s'ha d'establir l'òrgan o òrgans competents, segons els casos, per a la definició de les especificacions, programació, manteniment, supervisió i control de qualitat i, si escau, auditoria del sistema d'informació i del seu codi font, a més de l'òrgan que ha de ser considerat responsable als efectes d'impugnació.

D'altra banda, l'LRJSP també indica que els sistemes de signatura electrònica, determinats en cada cas per l'Administració pública competent per a l'actuació administrativa automatitzada, podran ser de dos tipus³¹:

⁽³¹⁾Article 42 LRJSP.

- **Segell electrònic d'Administració pública**, òrgan, organisme públic o entitat de dret públic, amb certificat electrònic reconegut o qualificat que reuneixi els requisits exigits per la legislació de signatura electrònica.
- **Codi segur de verificació vinculat a l'Administració pública**, òrgan, organisme públic o entitat de dret públic, en els termes i condicions establerts, que, en tot cas, permet la comprovació de la integritat del document mitjançant l'accés a la seu electrònica corresponent.

L'actuació administrativa automatitzada pot ser utilitzada per l'emissió de diversos actes com ara:

- L'expedició automàtica del rebut de registre electrònic.
- La comprovació automàtica de les dades de la sol·licitud.
- La digitalització automàtica dels documents.
- L'impuls automàtic del procediment.
- L'acte automàtic de constància electrònica.
- L'expedició automàtica de la còpia autèntica electrònica.
- L'obertura i el tancament automàtic dels llibres electrònics.
- La foliació automàtica dels expedients.
- La migració automàtica de documents electrònics.
- Els intercanvis automàtics de dades entre administracions públiques.
- La remissió automàtica de comunicacions electròniques al ciutadà.

Lectura recomanada

Vegeu Alamillo Domingo y Urios Aparisi, 2011.

7. La contractació electrònica

La contractació administrativa electrònica es refereix a la utilització dels mitjans electrònics en l'àmbit de la contractació administrativa.

En l'actualitat, els mitjans electrònics tenen nombroses manifestacions en la contractació administrativa. Les administracions públiques difonen per mitjà d'internet informació a les empreses, licitadors i contractistes sobre la normativa relativa a la contractació, anuncis de licitació, adjudicacions i altres informacions diverses que puguin ser d'interès en relació amb la contractació pública. A més, també faciliten la tramitació telemàtica dels procediments de licitació i adjudicació mitjançant la presentació dels projectes, la utilització de la notificació electrònica i, fins i tot, l'adjudicació dels contractes, per exemple, mitjançant mecanismes per a realitzar subhastes electròniques.

La utilització dels mitjans electrònics en la contractació administrativa pot suposar un estalvi important de recursos públics. Així ho confirmen les paraules següents de la Comissió Europea:

«Si es generalitza la contractació en línia, les administracions poden estalviar un 5% de la despesa i, fins i tot, un 50-80% dels costos de les operacions tant per als compradors com per als subministradors. Encara que és difícil quantificar els beneficis en competència i eficiència per al conjunt de l'UE, l'augment de la competència i l'eficiència als mercats de contractació pública pot influir, directament i indirectament, en el conjunt de l'economia i exercir un paper important per a assolir els objectius de Lisboa.

No obstant això, introduir de manera inadequada la contractació electrònica comporta grans riscos de fragmentació del mercat. Els obstacles jurídics, tècnics i organitzatius que la contractació en línia pot produir constitueixen un dels majors reptes per a les instàncies decisòries».

(Comissió Europea, 2010).

Més enllà de contribuir a l'eficàcia de la tramitació del procediment de contractació, els mitjans electrònics poden ser un bon instrument per a fer efectius els principis de la contractació del sector públic: llibertat d'accés a les licitacions, publicitat i transparència dels procediments, no discriminació i igualtat de tracte entre els candidats.

El motor principal del procés d'utilització dels mitjans electrònics en la contractació administrativa ha estat la Unió Europea que, en les seves últimes directives sobre la contractació pública, preveu la utilització dels mitjans electrònics en diferents fases del procediment de contractació administrativa com un mecanisme que pot tenir un impacte important en la seva eficàcia, eficiència i economia.

Lectura recomanada

Vegeu l'anàlisi general sobre l'impacte dels mitjans electrònics a la contractació pública a: Cerrillo i Martínez, 2018; Martín Delgado, 2018; Martínez Gutiérrez, 2018.

La Directiva 2014/24/UE del Parlament Europeu i del Consell, de 26 de febrer de 2014, sobre contractació pública i per la qual es deroga la Directiva 2004/18/CE, té entre les seves finalitats impulsar definitivament l'ús dels mitjans electrònics en la contractació pública. En aquesta direcció, afirma que els mitjans electrònics «s'han de convertir en el mètode estàndard de comunicació i intercanvi d'informació en els procediments de contractació, ja que fan augmentar considerablement les possibilitats dels operadors econòmics de participar en aquests procediments en tot el mercat interior³²». Per a això, disposa que «els Estats membres garantiran que totes les comunicacions i tots els intercanvis d'informació en virtut de la present Directiva i, en particular de la presentació electrònica d'ofertes, es duguin a terme utilitzant els mitjans de comunicació³³». Tot i això, la Directiva preveu algunes excepcions a aquest principi general i no obliga que els poders adjudicadors tractin electrònicament les ofertes o facin la seva avaluació o el tractament automatitzat. Així mateix, d'acord amb la Directiva, tampoc no és obligatori utilitzar els mitjans electrònics amb relació a cap fase del procediment de contractació posterior a l'adjudicació del contracte, ni tampoc en les comunicacions internes del poder adjudicador. De totes maneres, com apunta la mateixa Directiva, «els Estats membres i els poders adjudicadors han de seguir tenint llibertat per a anar més lluny si així ho desitgen».

⁽³²⁾ Considerant 52 Directiva 2014/24/UE.

⁽³³⁾ Article 22 Directiva 2014/24 / UE. No obstant això, també reconeix que els poders adjudicadors no estaran obligats a exigir l'ús dels mitjans electrònics en determinats casos.

La Llei 9/2017, de 8 de novembre, de contractes del sector públic (LCSP) ha transposat tots aquests aspectes al nostre ordenament jurídic. El preàmbul de l'LCSP destaca «l'aposta decidida que el nou text legal efectua a favor de la contractació electrònica». No obstant això, la lectura de l'LCSP i, en particular, de les disposicions addicionals en què es regula l'ús dels mitjans electrònics en la contractació pública, mostra com en la nova norma s'ha mantingut el mateix model vigent en el Reial decret legislatiu 3/2011, de 14 de novembre, pel qual s'aprova el text refós de la Llei de contractes del sector públic i s'ha innovat poc en aquesta matèria, fet que, com ha estat àmpliament destacat, pot presentar serioses limitacions.

De manera resumida, l'LCSP disposa l'obligatorietat de l'ús dels mitjans electrònics en la contractació pública en relació amb les diverses fases del procediment de licitació. Aquesta obligació es concreta en diversos elements que podem sintetitzar en els punts següents:

En primer lloc, l'LCSP estableix que la presentació d'ofertes i sol·licituds de participació s'ha de dur a terme utilitzant els mitjans electrònics³⁴. Els òrgans de contractació no estan obligats a exigir l'ús dels mitjans electrònics en el procediment de presentació d'ofertes en diversos casos com ara quan l'ús dels mitjans electrònics requereix eines, dispositius o formats d'arxiu específics que generalment no estan disponibles o que no accepten els programes disponibles, o quan els plecs de la contractació requereixen presentar models físics o a escala que no es poden transmetre utilitzant els mitjans electrònics. Tampoc quan l'ús dels mitjans electrònics no sigui necessari tant per una violació de la

⁽³⁴⁾ Disposició addicional quinzena LCSP.

⁽³⁵⁾ Disposició addicional dissetena LCSP.

seguretat dels mitjans electrònics com per a protegir informació especialment delicada que requereixi un nivell tan alt de protecció que no es pugui garantir adequadament utilitzant els dispositius i eines electrònics. Les eines i els dispositius de recepció electrònica de les ofertes han de garantir, entre d'altres extrems, que es pugui determinar amb precisió l'hora i la data exactes de la recepció de les ofertes, es pugui garantir raonablement que ningú no tingui accés a les dades i documents transmesos, sinó que únicament les persones autoritzades puguin fixar o modificar les dates d'obertura de les dades i documents rebuts, les dades i documents rebuts i oberts en aplicació d'aquests i que els requisits només siguin accessibles a les persones autoritzades a tenir-ne coneixença i, en cas que s'infringeixin o s'intenti infringir les prohibicions o condicions d'accés, es pugui garantir raonablement que les infraccions o temptatives siguin clarament detectables³⁵.

En segon lloc, l'LCSP disposa que la pràctica de la notificació i de les comunicacions relatives als procediments d'adjudicació de contractes s'ha de realitzar, amb caràcter general, per mitjans exclusivament electrònics. Les notificacions es poden efectuar mitjançant una adreça electrònica habilitada o mitjançant la compareixença electrònica³⁶.

(36) Disposició addicional quinzena LCSP.

En tercer lloc, l'LCSP regula les característiques que han de tenir els mitjans electrònics utilitzables en els procediments de contractació i en les eines i els dispositius de recepció electrònica de documents. Cal que els mitjans electrònics emprats permetin preservar la integritat de les dades i la confidencialitat de les ofertes i les sol·licituds de participació. A més, han de garantir que el contingut de les ofertes i de les sol·licituds de participació no es conegui fins que hagi finalitzat el termini per a la seva presentació o fins al moment fixat per a la seva obertura. Els mitjans electrònics han de ser no discriminatoris, estar disponibles de forma general i ser compatibles amb els productes informàtics d'ús general, i no han de restringir l'accés dels operadors econòmics al procediment de contractació³⁷. La informació i les especificacions tècniques necessàries per a la presentació electrònica de les ofertes han d'estar a disposició de totes les parts interessades, no ser discriminatoris i de conformitat amb els estàndards oberts d'ús general i àmplia implantació. Les aplicacions que s'utilitzin per a efectuar les comunicacions i notificacions entre l'òrgan de contractació i el licitador o contractista han de poder acreditar la data i hora de l'enviament o la posada a disposició i la de la recepció o l'accés per part de l'interessat, la integritat del seu contingut i la identitat del remitent.

(37) Disposició addicional setzena LCSP.

En quart lloc, l'LCSP impulsa l'ús dels mitjans electrònics en la contractació pública per mitjà de diversos instruments com ara l'Estratègia nacional de contractació pública i el Comitè de Cooperació en matèria de contractació pública³⁸.

(38) Articles 334.2 i 329.1 LCSP.

La contractació electrònica no és sinó una manifestació de l'Administració electrònica a la contractació pública. Per això, s'ha d'integrar adequadament la regulació de la contractació electrònica en els principis i les normes que regulen l'ús dels mitjans electrònics en les administracions públiques.

Lectura recomanada

Vegeu Gallego Córcoles,
2017, pàg. 203.

Abreviatures

ENS: Reial decret 3/2010, de 8 de gener, pel qual es regula l'Esquema Nacional de Seguretat en l'àmbit de l'Administració electrònica.

LCSP: Llei 9/2017, de 8 de novembre, de contractes del sector públic.

LPACAP: Llei 39/2015, d'1 d'octubre, del procediment administratiu comú de les administracions públiques.

LRJSP: Llei 40/2015, d'1 d'octubre, de règim jurídic del sector públic.

Reglament eIDAS: Reglament (UE) núm. 910/2014 del Parlament Europeu i del Consell, de 23 de juliol de 2014, relatiu a la identificació electrònica i els serveis de confiança per a les transaccions electròniques en el mercat interior.

Bibliografia

Alamillo Domingo, I. (2017). «Identidad y firma electrónica. Nociones técnicas y marco jurídico general. Identificación y autenticación de los ciudadanos». A: E. Gamero Casado i J. Valero Torrijos (Ed.), *Tratado sobre Procedimiento Administrativo Común y Régimen Jurídico del Sector Público*. València: Tirant lo Blanch.

Alamillo Domingo, I.; Urios Aparisi, 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.

Bauzá Martorell, F. J. (2017). «Identificación, autenticación y actuación automatizada de las administraciones públicas». A: E. Gamero Casado, S. Fernández Ramos i J. Valero Torrijos (Ed.), *Tratado de Procedimiento Administrativo Común y Régimen Jurídico Básico del sector público* (vol. 1, pàg. 769-794). Valencia: Tirant lo Blanch.

Cerrillo i Martínez, A. (2018). «Contratación electrónica y transparencia: fundamentos necesarios de la contratación abierta». *Cuadernos de derecho local*, núm. 48.

Comisión Europea. (2010). *Libro verde sobre la generalización del recurso a la contratación pública electrónica en la UE-COM(2010) 571 final*.

De Pablo Martín, F. (2017). «La normativa sobre administración como herramienta para la mejora de las administraciones públicas». A: I. Martín Delgado (Ed.), *La reforma de la administración electrónica: una oportunidad para la innovación desde el derecho*. Madrid: Institut Nacional d'Administració Pública.

Fernández Rodríguez, T. R. (2015). «Una llamada de atención sobre la regulación de las notificaciones electrónicas en la novísima Ley de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas». *Revista de Administración Pública*, núm. 198, pàg. 361-367.

Gallego Córcoles, I. (2017). «Contratación pública e innovación tecnológica». *Revista Española de Derecho Administrativo*, núm. 184, pàg. 193-219.

Martín Delgado, I. (2018). «El uso de los medios electrónicos en la contratación pública». A: J. M. Gimeno Feliu (Ed.), *Estudio sistemático de la Ley de Contratos del Sector Público* (pàg. 1.657-1.714). Cizur Menor: Thomson-Reuters-Aranzadi.

Martínez Gutiérrez, R. (2018). «Régimen general de la administración electrónica en la contratación pública. La presentación de ofertas electrónicas». A: E. Gamero Casado i I. Gallego Córcoles (Ed.), *Tratado de Contratos del Sector Público* (pàg. 1910-1950). Valencia: Tirant lo Blanch.

Rego Blanco, M. D. (2017). «La presentación de solicitudes, escritos y documentos ante las Administraciones Públicas». A: E. Gamero Casado, S. Fernández Ramos i J. Valero Torrijos (Ed.), *Tratado de Procedimiento Administrativo Común y Régimen Jurídico Básico del sector público* (vol. 1, pàg. 997-1055). Valencia: Tirant lo Blanch.

Sanz Larruga, J. (2017). «Gestión documental». A: E. Gamero Casado, S. Fernández Ramos i J. Valero Torrijos (Ed.), *Tratado de Procedimiento Administrativo Común y Régimen Jurídico Básico del sector público* (vol. 1, pàg. 913-995). Valencia: Tirant lo Blanch.