
Procedimiento administrativo electrónico

PID_00263129

Agustí Cerrillo i Martínez

Tiempo mínimo de dedicación recomendado: 3 horas



Agustí Cerrillo i Martínez

Catedrático de Derecho Administrativo. Universitat Oberta de Catalunya.

Primera edición: febrero 2019
© Agustí Cerrillo i Martínez
Todos los derechos reservados
© de esta edición, FUOC, 2019
Av. Tibidabo, 39-43, 08035 Barcelona
Diseño: Manel Andreu
Realización editorial: Oberta UOC Publishing, SL

Ninguna parte de esta publicación, incluido el diseño general y la cubierta, puede ser copiada, reproducida, almacenada o transmitida de ninguna forma, ni por ningún medio, sea éste eléctrico, químico, mecánico, óptico, grabación, fotocopia, o cualquier otro, sin la previa autorización escrita de los titulares del copyright.

Índice

Introducción.....	5
Objetivos.....	6
1. El procedimiento administrativo electrónico.....	7
2. La identificación y la firma electrónica.....	9
2.1. La identificación y la firma electrónica de los interesados	9
2.1.1. La identificación electrónica	9
2.1.2. La firma electrónica	15
2.2. La identificación y la firma electrónica de las administraciones públicas	16
3. La iniciación del procedimiento.....	18
4. La ordenación del procedimiento administrativo. El expediente electrónico.....	21
5. La instrucción del procedimiento.....	22
6. La finalización del procedimiento.....	25
6.1. La notificación electrónica	25
6.2. El archivo electrónico	27
6.3. La actividad administrativa automatizada	28
7. La contratación electrónica.....	30
Abreviaturas.....	35
Bibliografía.....	36

Introducción

El procedimiento administrativo es la vía formal por medio de la cual se producen las resoluciones administrativas. El procedimiento administrativo comprende una serie de actuaciones sucesivas mediante las cuales se conforma la voluntad de las administraciones públicas. Cuando en la tramitación del procedimiento administrativo se utilizan los medios electrónicos, se hace referencia al procedimiento administrativo electrónico.

En este módulo, analizaremos el uso de los medios electrónicos en las diversas fases de la tramitación del procedimiento administrativo. También veremos cuál es el uso de los medios electrónicos en la tramitación del procedimiento de contratación pública.

Objetivos

- 1.** Analizar el impacto del uso de los medios electrónicos en la tramitación del procedimiento administrativo.
- 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 tramitación del procedimiento de contratación pública.

1. El procedimiento administrativo electrónico

El procedimiento administrativo es la vía formal por medio de la cual se producen las resoluciones administrativas. Este procedimiento comprende una serie de actuaciones sucesivas mediante las cuales se conforma la voluntad de las administraciones públicas. El procedimiento administrativo tiene como objetivo la garantía de los derechos de los ciudadanos ante la actuación administrativa, la garantía de la eficacia y el acierto de las decisiones administrativas para la efectiva satisfacción del interés público. Además, el procedimiento administrativo también tiene una función legitimadora, puesto que si no se respeta tiene consecuencias jurídicas importantes y el acto administrativo puede ser nulo de pleno derecho o anulable¹.

⁽¹⁾Artículos 47 y 48 LPACAP.

El uso de los medios electrónicos en la tramitación de los procedimientos administrativos ha dado lugar al surgimiento de la expresión *procedimiento administrativo electrónico*, que hace referencia a la regulación del uso de los medios electrónicos en la tramitación del procedimiento administrativo.

La nueva regulación del procedimiento administrativo, incluida en la LPACAP, supone un cambio significativo en cuanto al uso de los medios electrónicos, al prever la tramitación de todo el procedimiento administrativo a través de los medios electrónicos. Tal como se desprende de su preámbulo:

Introducción de los medios electrónicos en la tramitación del procedimiento administrativo

En el año 1992, la LRJPAC constituyó el punto de partida de la introducción de los medios electrónicos en la tramitación del procedimiento administrativo previendo el uso de estos medios en relación con algunas fases. Con la aprobación de la LAECSP, en 2007, se dio un impulso a la tramitación electrónica del procedimiento ampliando los trámites que se podían tramitar electrónicamente.

«En el entorno actual, la tramitación electrónica no puede ser todavía una forma especial de gestión de los procedimientos sino que debe constituir la actuación habitual de las Administraciones. Porque una Administración sin papel basada en un funcionamiento íntegramente electrónico no sólo sirve mejor a los principios de eficacia y eficiencia, al ahorrar costes a ciudadanos y empresas, sino que también refuerza las garantías de los interesados. En efecto, la constancia de documentos y actuaciones en un archivo electrónico facilita el cumplimiento de las obligaciones de transparencia, pues permite ofrecer información puntual, ágil y actualizada a los interesados».

En efecto, la regulación del procedimiento administrativo llevada a cabo por la LPACAP persigue que toda su tramitación se haga a través de los medios electrónicos, independientemente de que el interesado ejerza su derecho a utilizar los medios electrónicos o esté obligado a ello. De este modo, con la entrada en vigor de la LPACAP, el procedimiento administrativo se impulsa en todas sus fases a través de los medios electrónicos². Además, la LPACAP también dis-

⁽²⁾Artículo 71.1 LPACAP.

⁽³⁾Artículo 36 LPACAP.

pone que los actos administrativos se producirán por escrito a través de los medios electrónicos, salvo que su naturaleza exija otra forma más adecuada de expresión y constancia³.

No obstante, este cambio no es meramente un cambio tecnológico, ni siquiera normativo. Este cambio supone una transformación de la manera como se tramita el procedimiento administrativo, lo cual hace necesaria la incorporación de nuevas infraestructuras y la revisión y actualización de los procesos existentes en las administraciones públicas. Este cambio también facilita la innovación de las administraciones públicas, que buscan dar nuevas respuestas en la manera como toman las decisiones.

Esta transformación del procedimiento administrativo y la innovación de las administraciones públicas se basan en los principios de transparencia, simplificación y eficacia que guían el desarrollo de la administración electrónica.

2. La identificación y la firma electrónica

Uno de los retos principales que tiene la implantación de los medios electrónicos en la tramitación del procedimiento administrativo es la generación de confianza respecto a la identidad de las personas que intervienen en él y las manifestaciones de voluntad que efectúen. Por ello, la identificación de la ciudadanía y de los órganos administrativos es un componente básico de la tramitación electrónica del procedimiento administrativo.

La LPACAP, siguiendo lo que dispone el Reglamento (UE) núm. 910/2014 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de julio de 2014, relativo a la identificación electrónica y los servicios de confianza para las transacciones electrónicas en el mercado interior (eIDAS), distingue entre los mecanismos de identificación y los de firma electrónica.

2.1. La identificación y la firma electrónica de los interesados

2.1.1. La identificación electrónica

Las administraciones públicas tienen que verificar la identidad de los interesados en el procedimiento administrativo, comprobando su nombre y apellidos o la denominación o razón social de acuerdo con los datos que figuran en el documento nacional de identidad o documento identificativo equivalente.

Cuando los interesados utilizan los medios electrónicos, se pueden identificar ante las administraciones públicas por medio de cualquier sistema que cuente con un registro previo como usuario que permita garantizar su identidad. La identificación electrónica consiste en utilizar los datos de identificación de una persona en formato electrónico que lo representan de manera única.

En particular, la LPACAP dispone que se podrán utilizar los mecanismos siguientes⁴:

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». De acuerdo con el Reglamento 910/2014, los certificados electrónicos son aquellas declaraciones electrónicas que vinculan los datos de validación de una firma con una persona, y solamente son cualificados aquellos certificados que hayan sido expedidos por un prestador de servicios de confianza.

Lectura recomendada

Véase Alamillo Domingo, 2017.

⁽⁴⁾ Artículo 9.2 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». Siguiendo el Reglamento 910/2014, los sellos electrónicos son los datos en formato electrónico anexos a otros datos o asociados de manera lógica con estos, que permiten garantizar su origen e integridad. Los sellos electrónicos son utilizados para la identificación de las personas jurídicas.

c) Sistemas de clave concertada y cualquier otro sistema que las administraciones públicas consideren válido, en los términos y condiciones que se establezcan. Generalmente, estos mecanismos son más usables y accesibles para la ciudadanía (por ejemplo, idCAT Móvil o Cl@ve).

Proyecto Cl@ve

Castellano | Català | Euskera | Galego | Valencià | English

constitució

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

Llegir més > Llegir més > Llegir més > Llegir més >

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

Cada Administración pública puede determinar los sistemas que admite para la identificación de los interesados. De todos modos, si se admiten los sistemas previstos en la letra c), las administraciones públicas también deberán admitir el resto de los sistemas.

La LPACAP no define ningún criterio para que las administraciones públicas puedan concretar qué mecanismos de identificación –ni tampoco de firma electrónica– de los diferentes disponibles podrán utilizar los interesados en los distintos trámites de un procedimiento administrativo o en diferentes procedimientos administrativos.

De este modo, las administraciones públicas son las que, en primera instancia, tienen que decidir cuáles de estos mecanismos se pueden utilizar en relación con cada trámite o procedimiento administrativo, dando por sentado que las garantías jurídicas y de seguridad que ofrecen cada uno de estos son diversas. Pero además de los requisitos jurídicos y tecnológicos, las administraciones

públicas también deben tener en cuenta en su decisión las diferencias que tienen los diversos mecanismos de identificación y firma electrónica en cuanto a su accesibilidad, disponibilidad y usabilidad.

En el marco de los mecanismos definidos por cada Administración pública, las personas que se relacionan con la Administración pública a través de los medios electrónicos tienen derecho a obtener y utilizar los medios de identificación y firma electrónica que prevé la LPACAP.

Para realizar esta concreción, puede resultar de utilidad tener presente lo que disponen el Reglamento eIDAS y el ENS. También las políticas de identificación electrónica que, en el marco de las distintas normas a las que hemos ido haciendo referencia, hayan adoptado las administraciones públicas.

En cuanto al Reglamento eIDAS, se dispone que los sistemas de identificación electrónica tienen que especificar los niveles de seguridad bajo, sustancial y alto para los medios de identificación electrónica expedidos en su virtud⁵. Estos niveles tendrán que cumplir los criterios siguientes:

⁽⁵⁾Artículo 8 Reglamento eIDAS.

- **Nivel de seguridad bajo** se refiere a un medio de identificación electrónica, en el contexto de un sistema de identificación electrónica, que establece un grado limitado de confianza en la identidad pretendida o declarada de una persona y se describe en referencia a las especificaciones técnicas, las normas y los procedimientos del mismo, entre otros los controles técnicos, y cuyo objetivo es reducir el riesgo de uso indebido o alteración de la identidad.
- **Nivel de seguridad sustancial** se refiere a un medio de identificación electrónica, en el contexto de un sistema de identificación electrónica, que establece un grado sustancial de confianza en la identidad pretendida o declarada de una persona y se describe en referencia a las especificaciones técnicas, las normas y los procedimientos del mismo, entre otros los controles técnicos, y cuyo objetivo es reducir sustancialmente el riesgo de uso indebido o alteración de la identidad.
- **Nivel de seguridad alto** se refiere a un medio de identificación electrónica, en el contexto de un sistema de identificación electrónica, que establece un grado de confianza en la identidad pretendida o declarada de una persona superior al medio de identificación electrónica con un nivel de seguridad sustancial, y se describe en referencia a las especificaciones técnicas, las normas y los procedimientos del mismo, entre otros los controles técnicos, cuyo objetivo es evitar el uso indebido o alteración de la identidad.

Respecto al ENS, esta norma define los niveles de seguridad para los mecanismos de autenticación y firma electrónica, y deja en manos de cada Administración pública la realización de su propio análisis de riesgos para determinar-

los. Esta norma reconoce que una información o servicio se puede ver afectado en una o más dimensiones de seguridad (disponibilidad, autenticidad, integridad, confidencialidad y trazabilidad) y que cada dimensión de seguridad afectada se adscribirá a uno de los niveles siguientes: bajo, medio o alto.

De acuerdo con el nivel de seguridad, las administraciones públicas tendrán que exigir el uso de un sistema de identificación o firma electrónica diferente. En concreto, los tipos de firma específicos que se han de aplicar en función del nivel de seguridad son:

- **Nivel bajo:** Se utilizará cuando las consecuencias de un incidente de seguridad que afecte a alguna de las dimensiones de seguridad supongan un perjuicio limitado sobre las funciones de la organización, sobre sus activos o sobre los individuos afectados. En este nivel se puede emplear cualquier medio de firma electrónica de los que prevé la legislación vigente.
- **Nivel medio:** Se utilizará cuando las consecuencias de un incidente de seguridad que afecte a alguna de las dimensiones de seguridad supongan un perjuicio grave sobre las funciones de la organización, sobre sus activos o sobre los individuos afectados.
- **Nivel alto:** Se utilizará cuando las consecuencias de un incidente de seguridad que afecte a alguna de las dimensiones de seguridad supongan un perjuicio muy grave sobre las funciones de la organización, sobre sus activos o sobre los individuos afectados.

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, además de las características y los 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, cualquier Administración pública tiene que 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 los ciudadanos, las empresas y las administraciones dentro de sus ámbitos de competencia.

Protocolo de identificación y firma electrónica de Cataluña

Según el Protocolo de identificación y firma electrónica de Cataluña elaborado por el Consorcio de Administración Abierta de Cataluña (AAC), en 2016, los mecanismos de identificación y firma electrónica admisibles para cada nivel de seguridad en función de lo que dispone el anexo del Reglamento de ejecución 2015/1502 de la Comisión Europea y el Esquema Nacional de Seguridad en relación con la Ley Orgánica de protección de datos de carácter personal son los siguientes:

1) Nivel de seguridad alto

El nivel de seguridad alto se requerirá en la implantación de sistemas de identificación y firma electrónica para el establecimiento 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 el artículo 7 de la LOPD o cuando el acceso a los 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 disposición adicional decimosexta f), de la Ley 59/2003, de 19 de diciembre, de firma electrónica.
- Identificación y firma en el trámite de concesión de subvenciones u otras con un contenido económico de más de 60.000 € o cuando así se establezca 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.

Los sistemas de identificación electrónica de nivel de seguridad alto son aquellos que hacen un registro presencial y fiable de los usuarios, y proveen a los usuarios de un medio de identificación electrónica de doble factor. En particular, se admiten con carácter obligatorio en el nivel alto:

- Aquellos certificados reconocidos o cualificados que se emitan en un dispositivo cualificado de creación de firma electrónica.
- Los medios de identificación que hayan sido notificados de nivel de seguridad alto y se incluyan en la lista publicada por la Comisión Europea para acceder a los servicios prestados en línea por un organismo del sector público de un Estado miembro, a efectos de la autenticación transfronteriza.

Los sistemas de firma electrónica admitidos son las firmas electrónicas reconocidas o cualificadas, o sellos electrónicos reconocidos o cualificados que se emitan en un dispositivo cualificado de creación de firma electrónica. También los sellos electrónicos generados con aquellos certificados de sello electrónico reconocidos o cualificados que se emitan en un dispositivo cualificado de creación de sellos electrónicos.

2) Nivel de seguridad medio

Este nivel será utilizado para los trámites electrónicos o servicios electrónicos de un procedimiento administrativo: formular solicitudes, presentar declaraciones responsables, interponer recursos, desistir de acciones o renunciar a derechos.

Respecto al nivel de seguridad medio, se admiten los sistemas de identificación electrónica que hacen un registro fiable de los usuarios, el cual se podrá llevar a cabo de manera presencial o remota (*on line*) y proveen a los usuarios de unas credenciales con una robustez sustancial:

- los certificados reconocidos o cualificados y los certificados reconocidos o cualificados de sello electrónico establecidos en el punto 6 de este Protocolo, atendiendo las tipologías de certificados y del colectivo específico,

Protocolo de identificación y firma electrónica de Cataluña

Podéis ver en el mismo sentido la Orden GRI/233/2015 del Departamento de Gobernación y Relaciones Institucionales de la Generalitat de Cataluña, 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 Cataluña.

- los medios de identificación que hayan sido clasificados con nivel de seguridad sustancial y se incluyan en la lista publicada por la Comisión Europea,
- el mecanismo idCAT SMS, y
- cualquier otro mecanismo integrado en el servicio VALid.

En cuanto a los mecanismos de firma electrónica admitidos en este nivel:

- las firmas electrónicas avanzadas y los sellos electrónicos avanzados que se fundamentan en un procedimiento de registro fiable de la identidad de los usuarios,
- las firmas electrónicas avanzadas basadas en un certificado reconocido o cualificado de firma electrónica y los sellos electrónicos avanzados basados en certificados cualificados de sello electrónico, de acuerdo con lo que establece el Reglamento eIDAS,
- las firmas electrónicas ordinarias generadas a partir de un mecanismo de identificación de nivel de seguridad sustancial, como por ejemplo las firmas electrónicas avanzadas y las firmas avanzadas basadas en un certificado cualificado de firma electrónica, de conformidad con alguno de los formatos de referencia definidos en el Reglamento de ejecución 2015/1506 de la Comisión Europea o que se hayan generado con los métodos de referencia,
- las firmas ordinarias basadas en el mecanismo idCAT SMS, y
- las firmas ordinarias basadas en otros mecanismos que hayan sido clasificados de nivel medio o sustancial integrados como tales en el servicio VALid operado por el Consorcio AAC.

3) Nivel de seguridad bajo

Este nivel será exigible para trámites o servicios electrónicos que reúnan alguno de estos requisitos:

- Identificación o firma en trámites de pago o autoliquidaciones de tasas y tributos.
- Petición del derecho de acceso a solicitudes de 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 actuaciones siguientes: 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 para los que la normativa específica establece un sistema de identificación y firma de nivel más bajo de seguridad.

En este nivel, serán admisibles los mecanismos de identificación que hacen un registro ordinario de los usuarios (que no incluyen la verificación fiable del documento identificador oficial, ni la comprobación de los otros datos de identificación personal u otros atributos que se basen en todos los requisitos de identificación establecidos en los puntos anteriores) o proveen a los usuarios de unas credenciales de robustez baja.

En cuanto a la firma, se admiten los mecanismos que generan firmas electrónicas ordinarias a partir de un mecanismo de identificación de nivel de seguridad bajo.

Asimismo, cuando la Administración General del Estado admita un sistema, este servirá para acreditar la identidad de los interesados ante cualquier Administración pública.

Esta regulación fue impugnada ante el Tribunal Constitucional en su sentencia 55/2018, de 24 de mayo de 2018, que desestimó la impugnación:

«Ahora bien, a la vez que dinamiza la autoorganización administrativa, la ley garantiza un tratamiento común a todos los ciudadanos, dado que les atribuye el derecho a utilizar ante cualquier Administración pública los sistemas de identificación electrónica que haya admitido la Administración General del Estado. Consecuentemente, la disciplina sobre la identidad electrónica de la Ley 39/2015, a la vez que preserva amplios márgenes de autoorganización de las administraciones públicas, cumple una función típica de las normas de “procedimiento administrativo común”: “garantizar un tratamiento común de los administrados ante todas las administraciones públicas” (STC 227/1988, FJ 27)⁶».

⁽⁶⁾Fundamento jurídico 9.

2.1.2. La firma electrónica

La firma electrónica tiene que ser utilizada para acreditar la autenticidad de la expresión de la voluntad de los interesados y su consentimiento, además de la integridad y la inalterabilidad del documento firmado.

De este modo, cuando los interesados quieran manifestar su voluntad y consentimiento, y también garantizar la integridad e inalterabilidad del documento, tienen que firmar los documentos que presenten ante las administraciones públicas.

De hecho, la firma será únicamente necesaria cuando el interesado lleve a cabo las actuaciones siguientes:

- formular solicitudes,
- presentar declaraciones responsables o comunicaciones,
- interponer recursos,
- desistir de acciones, y
- renunciar a derechos.

Diferenciación entre la identificación y la firma electrónica

Precisamente, la diferenciación entre la identificación y la firma electrónica es una de las novedades de la LPACAP por la influencia de lo que dispone el Reglamento (UE) 910/2014 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de julio de 2014, relativo a la identificación electrónica y los servicios de confianza para las transacciones electrónicas en el mercado interior.

⁽⁷⁾Artículo 10.2 LPACAP.

El uso de un sistema de firma supone la identificación de su usuario.

Para la firma electrónica, la LPACAP reconoce que las administraciones públicas pueden determinar la admisión de los mecanismos siguientes⁷:

1) Sistemas de firma electrónica reconocida o cualificada y avanzada basados en certificados electrónicos reconocidos o cualificados de firma electrónica expedidos por prestadores incluidos en la «Lista de confianza de prestadores de servicios de certificación». A estos efectos, se entienden comprendidos entre los citados certificados electrónicos reconocidos o cualificados los de persona jurídica y de entidad sin personalidad jurídica.

2) Sistemas de sello electrónico reconocido o cualificado y de sello electrónico avanzado basados en certificados electrónicos reconocidos o cualificados de sello electrónico incluidos en la «Lista de confianza de prestadores de servicios de certificación».

3) Cualquier otro sistema que las Administraciones Públicas consideren válido, en los términos y condiciones que se establezcan.

4) Cualquier sistema de identificación previsto en la LPACAP que permita acreditar la autenticidad de la expresión de la voluntad y consentimiento de los interesados.

Cada Administración pública puede determinar si solo admite algunos de estos sistemas para efectuar determinados trámites o procedimientos de su ámbito de competencia.

Cuando un interesado que no esté obligado a utilizar los medios electrónicos no disponga de los mecanismos necesarios para la identificación o la firma electrónica en un procedimiento administrativo, se puede dirigir a una oficina de asistencia en materia de registros, donde un funcionario habilitado al efecto –ante el cual se tendrá que identificar y prestar su consentimiento expreso– lo identificará mediante el sistema de firma electrónica del que esté dotado.

2.2. La identificación y la firma electrónica de las administraciones públicas

Las administraciones públicas se pueden identificar mediante el uso de sellos electrónicos basados en un certificado electrónico reconocido o cualificado que reúna los requisitos exigidos por la legislación de firma electrónica.

Cada Administración pública difundirá, por medios electrónicos, la relación de sellos electrónicos utilizados, incluyendo las características de los certificados electrónicos y los prestadores que los expiden. También tendrá que adoptar las medidas necesarias para facilitar la verificación de sus sellos electrónicos⁸.

La actuación de una Administración pública también se puede realizar mediante la firma electrónica del titular del órgano o empleado público. A tal efecto, cada Administración pública tiene que determinar los sistemas de firma electrónica que debe utilizar su personal. Estos medios podrán identificar de forma conjunta al titular del puesto de trabajo o cargo y a la Administración pública u órgano en el que presta sus servicios. Por razones de seguridad pública, la LRJSP también dispone que estos sistemas de firma electrónica solamente se podrán referir al número de identificación profesional del empleado público.

Por otro lado, la LRJSP también prevé que la Administración pública se entenderá identificada respecto a la información que se publique como propia en su portal de internet⁹.

Lectura recomendada

Véase Bauzá Martorell, 2017.

⁽⁸⁾Artículo 40.1 LRJSP.

⁽⁹⁾Artículo 40.2 LRJSP.

Finalmente, hay que tener presente que cuando la Administración pública actúe de manera automatizada a través de los medios electrónicos, es decir, sin la intervención de un empleado público de forma directa, podrá firmar mediante el sello electrónico basado en el certificado electrónico reconocido o cualificado o código seguro de verificación vinculado a esta Administración pública.

El código seguro de verificación vincula al órgano firmante del documento y permite comprobar la integridad del documento mediante el acceso a la sede electrónica de la Administración pública que haya emitido el acto. El código seguro de verificación garantiza el carácter único del código generado para cada documento, su vinculación con el documento generado y con el firmante y la posibilidad de verificar el documento durante el tiempo que se establezca en la resolución que autorice la aplicación de este procedimiento.

Código seguro de verificación

Trànsit
 Servei Català de Trànsit de Catalunya
 Departament d'Interior

Notificació de proposta de resolució

Dades bàsiques de la infracció

Tipus d'infracció	Descripció de l'infracció	Data	Lloc
Infracció	Excedir la velocitat	01/10/2015	100 km/h

Codi segur de verificació: 2cNvowb93VxQ

Exemple: 2cNvowb93VxQ

Verificació de documents

El Codi Segur de Verificació (CSV) permet comprovar que el document que conté aquest CSV és una còpia autèntica d'un document original signat electrònicament.

Codi Segur de Verificació (CSV):

Exscriu el text visualitzat en la imatge:

Fuente: Servicio Catalán de Tráfico.

3. La iniciación del procedimiento

El procedimiento administrativo se puede iniciar de oficio o a instancia de la persona interesada. Cuando el procedimiento se inicia a instancia de la persona interesada, los medios electrónicos adquieren un papel relevante, puesto que su escrito se tiene que presentar por medio de un registro electrónico (véase Riego Blanco, 2017).

La LPACAP introduce una novedad significativa en la tramitación del inicio del procedimiento respecto de la LRJPAC y la LAECSP, dado que prevé que cualquier escrito que se dirija a la Administración pública tiene que ser digitalizado¹⁰. De este modo, se facilita la tramitación exclusivamente electrónica de los procedimientos administrativos.

⁽¹⁰⁾Artículo 16.5 LPACAP.

Cada Administración pública tiene que disponer de un registro electrónico general, en el que se efectuará un repertorio de todos los documentos que se presenten o reciban. Asimismo, en el registro electrónico también se podrán anotar los documentos que salgan dirigidos a los interesados u otro órgano administrativo.

El registro electrónico permite la presentación de solicitudes, escritos y comunicaciones las 24 horas, los 7 días de la semana sin la necesidad de desplazarse a las oficinas administrativas. No obstante, a efectos del cómputo de plazos aplicado en los registros, la presentación de un escrito en el registro electrónico en un día inhábil se entenderá realizada en la primera hora del primer día hábil siguiente, salvo que la norma permita expresamente la recepción en día inhábil. La sede electrónica de cada Administración pública u organismo público determinará, dado el ámbito territorial en el que ejerce sus competencias, los días que se considerarán inhábiles a efectos del cómputo de plazos en los registros.

Además, el uso del registro electrónico facilita la automatización de varias tareas que lleva a cabo la Administración pública en la tramitación de los procedimientos administrativos (por ejemplo, la comprobación de requisitos de la solicitud o la expedición automática del recibo del registro de entrada).

El registro electrónico se tiene que crear por medio de una norma que se publicará en el diario oficial correspondiente. La norma de creación tendrá que concretar el órgano o unidad responsable de su gestión, la fecha y hora oficial y los días declarados como inhábiles¹¹.

⁽¹¹⁾Artículo 16.1 LPACAP.

El registro electrónico se tiene que diseñar de manera que se garantice la protección de los datos. En particular, el registro electrónico ha de cumplir con las garantías y las medidas de seguridad previstas en la LOPD. Para ello, en las solicitudes normalizadas que las administraciones públicas pongan a disposición de la ciudadanía tienen que constar las obligaciones previstas (por ejemplo, información sobre los derechos de acceso, rectificación, cancelación y oposición o sobre el fichero creado por la Administración pública en el que se incluirán los datos, su finalidad, la identidad del responsable, etc.).

El registro ha de garantizar la constancia de los asientos que realice y emitir automáticamente un recibo, que consistirá en una copia autenticada del documento de que se trate, incluyendo la fecha y hora de presentación y el número de entrada, además de un recibo acreditativo de los documentos que, si procede, lo acompañen. En los casos que corresponda, también hará referencia al órgano administrativo remitente y a la persona u órgano administrativo al que se envía.

El recibo tiene que permitir garantizar la integridad y el no repudio de los documentos¹².

⁽¹²⁾Artículo 16.3 LPACAP.

Los registros electrónicos de las administraciones públicas tienen que ser plenamente interoperables, por lo que se debe garantizar la compatibilidad informática y la interconexión entre estos, además de la transmisión telemática de los asientos registrales y de los documentos entre las administraciones públicas.

Cuando una incidencia técnica imposibilite el funcionamiento ordinario del registro, y hasta que se solucione el problema, la Administración pública puede determinar una ampliación de los plazos no vencidos, teniendo que publicar en la sede electrónica la incidencia técnica producida y la ampliación concreta determinada¹³.

⁽¹³⁾Artículo 32.4 LPACAP.

Finalmente, hay que recordar que la LPACAP crea la oficina de asistencia en materia de registros, que digitaliza todos los documentos que hayan sido presentados de manera presencial ante las administraciones públicas para su incorporación al expediente administrativo electrónico. De este modo, cuando un interesado presente presencialmente un documento, el funcionario de la oficina de asistencia en materia de registros lo digitalizará para incorporarlo al expediente administrativo electrónico y devolverá el original al interesado¹⁴. A continuación devolverán los originales a la persona interesada, 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 que no sea susceptible de digitalización.

⁽¹⁴⁾Artículo 16.5 LPACAP.

A estos efectos, las administraciones públicas deben mantener permanentemente actualizado en la sede electrónica correspondiente un directorio geográfico que permita al interesado identificar la oficina de asistencia en materia de registros más cercana a su domicilio.

4. La ordenación del procedimiento administrativo. El expediente electrónico

Las administraciones públicas han de impulsar de oficio el procedimiento administrativo a través de los medios electrónicos¹⁵.

⁽¹⁵⁾Artículo 71.1 LPACAP.

La novedad principal que representa el uso de los medios electrónicos en cuanto a la ordenación del procedimiento administrativo reside en la regulación del expediente electrónico. El expediente electrónico es el conjunto ordenado de documentos y actuaciones que sirven de antecedente y fundamento en la resolución administrativa. El expediente tiene formato electrónico y se forma mediante la agregación ordenada de los distintos documentos, pruebas, dictámenes, informes, acuerdos, notificaciones y otras diligencias que se hayan impulsado e incluye un índice de todos los documentos que contiene¹⁶. Un mismo documento puede formar parte de diferentes expedientes electrónicos.

⁽¹⁶⁾Artículo 70 LPACAP.

En cambio, no forma parte del expediente electrónico la información que tenga carácter auxiliar o de apoyo, como por ejemplo la contenida en aplicaciones, ficheros y bases de datos informáticas, notas, borradores, opiniones, resúmenes, comunicaciones e informes internos o entre órganos o entidades administrativas, además de 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 procedimiento.

Cuando se tenga que remitir un expediente electrónico (por ejemplo, a un juzgado contencioso administrativo), se tiene que hacer de acuerdo con lo que prevé el Esquema Nacional de Interoperabilidad (ENI) y las normas técnicas de interoperabilidad correspondientes.

El expediente se tiene que enviar completo, foliado, autenticado y acompañado de un índice con los documentos que contenga. El índice se tendrá que autenticar, con lo cual se tendrá que garantizar la integridad e inmutabilidad del expediente electrónico generado desde el momento de su firma.

La Norma técnica de interoperabilidad de expediente electrónico

La Norma técnica de interoperabilidad de expediente electrónico (Resolución de 19 de julio de 2011, de la Secretaría de Estado para la función pública) recoge los requisitos mínimos sobre la estructura y el formato de los expedientes electrónicos para garantizar su interoperabilidad.

5. La instrucción del procedimiento

La instrucción del procedimiento persigue obtener los datos, los documentos y las pruebas necesarios para la determinación, el conocimiento y la comprobación de los hechos que sirvan de base para la resolución. La instrucción se realiza de oficio y mediante los medios electrónicos¹⁷.

(17) Artículo 75 LPACAP.

Las aplicaciones y los sistemas de información utilizados para la instrucción de los procedimientos tienen que garantizar el control de los tiempos y plazos, la identificación de los órganos responsables y la tramitación ordenada de los expedientes, además de facilitar la simplificación y la publicidad de los procedimientos¹⁸.

(18) Artículo 75.2 LPACAP.

Durante la instrucción del procedimiento, las personas interesadas tienen derecho a conocer, en cualquier momento, el estado de la tramitación de los procedimientos en los que tengan la condición de interesados, el sentido del silencio administrativo que corresponda, en caso de que la Administración no dicte ni notifique una resolución expresa dentro del plazo, el órgano competente para su instrucción, si procede, y la resolución, y los actos de trámite dictados. Asimismo, también tienen derecho a acceder y a obtener una copia de los documentos contenidos en los procedimientos mencionados¹⁹.

(19) Artículo 53 LPACAP.

Los medios electrónicos pueden ser utilizados por los interesados para presentar sus alegaciones y aportar los documentos u otros elementos de juicio. Asimismo, los medios electrónicos serán usados para la emisión de los informes.

Los documentos públicos administrativos son todos aquellos válidamente emitidos por los órganos de las administraciones públicas por escrito y por medios electrónicos, salvo que su naturaleza exija otra forma más adecuada de expresión y constancia²⁰.

(20) Artículo 26.1 LPACAP.

Los documentos electrónicos válidos tienen que incorporar:

- información de cualquier naturaleza archivada en un soporte electrónico según un formato determinado susceptible de identificación y tratamiento diferenciado,
- datos de identificación que permitan su individualización, sin perjuicio de su posible incorporación a un expediente electrónico,
- referencia temporal del momento en el que han sido emitidos,
- metadatos mínimos exigidos, y
- firmas electrónicas que correspondan.

La LPACAP reconoce el derecho de los interesados a acceder, y a obtener copia de ellos, a los documentos contenidos en los procedimientos administrativos y que formen parte del expediente administrativo²¹. Estas copias tendrán la consideración de auténticas cuando sean realizadas por los órganos competentes de las administraciones públicas en cualquiera que sea su soporte y siempre que quede garantizada la identidad del órgano que ha efectuado la copia y su contenido. La solicitud de copias se tiene que dirigir al órgano que ha emitido el documento original. Las copias se han de expedir en el plazo de quince días a contar a partir de la recepción de la solicitud en el registro electrónico de la Administración pública competente, excepto que sea aplicable alguna de las excepciones previstas en la LTAIBG.

La LPACAP regula las condiciones de validez y eficacia de las copias realizadas por las administraciones públicas²². A lo largo de la tramitación del procedimiento administrativo, las administraciones públicas pueden hacer copias de los documentos administrativos electrónicos. Las copias auténticas tienen la misma validez y eficacia que los documentos originales. Las copias auténticas emitidas por una Administración pública extienden su validez a las administraciones públicas restantes. De todos modos, las copias auténticas de documentos privados tienen únicamente efectos administrativos²³.

En particular, las copias tienen que seguir las reglas siguientes:

- Las copias electrónicas de un documento electrónico original o de una copia electrónica auténtica, con o sin cambio de formato, tienen que incluir los metadatos que acrediten su condición de copia y que se visualicen cuando se consulta el documento.
- Las copias electrónicas de documentos en soporte papel o en otro soporte no electrónico susceptible de digitalización requieren que el documento haya sido digitalizado y deben incluir los metadatos que acrediten su condición de copia y que se visualicen cuando se consulta el documento.

La gestión documental

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 la conservación física y lógica de los documentos electrónicos.

Además, las normas técnicas de interoperabilidad establecen los criterios para el intercambio de documentación y datos de las administraciones públicas (Norma técnica de interoperabilidad de política de gestión de documentos electrónicos; Norma técnica de interoperabilidad de documento electrónico; Norma técnica de interoperabilidad de política de firma electrónica y de certificados de la administración; Norma técnica de interoperabilidad de copia auténtica y conversión de documentos electrónicos; Norma técnica de interoperabilidad de expediente electrónico) (véase Sanz Larruga, 2017).

⁽²¹⁾ Artículo 53 LPACAP.

⁽²²⁾ Artículo 27 LPACAP.

⁽²³⁾ Artículo 27 LPACAP.

- Las copias en soporte papel de documentos electrónicos requieren que en ellas figure la condición de copia y contener un código generado electrónicamente u otro sistema de verificación que permita contrastar la autenticidad de la copia mediante el acceso a los archivos electrónicos del órgano u organismo público emisor.
- Las copias en soporte papel de documentos originales emitidos en este soporte se proporcionan mediante una copia auténtica en papel del documento electrónico que esté en poder de la Administración o mediante una puesta de manifiesto electrónica que contenga la copia auténtica del documento original.

6. La finalización del procedimiento

La forma lógica de finalizar la tramitación del procedimiento es por medio de la resolución que se dicte por parte de la Administración pública y que estará firmada electrónicamente por el titular órgano o empleado a quien corresponda.

6.1. La notificación electrónica

La notificación es un acto administrativo por el cual se comunica al interesado el contenido de la resolución y tiene dos efectos importantísimos: por un lado, constituye una condición para la eficacia de los actos administrativos que afectan a los derechos o intereses de los interesados y, por otro, actúa como requisito para que transcurran los plazos de impugnación del acto notificado. Mediante la notificación de la resolución se comunica al interesado el contenido.

La notificación electrónica presenta numerosas ventajas dado que disminuye los costes y el tiempo para la comunicación de las resoluciones administrativas. También facilita su trazabilidad y seguimiento. Asimismo minimiza las dificultades que a menudo los interesados ponen para poder ser notificados (De Pablo Martín, 2017).

Las notificaciones se practican preferentemente mediante los medios electrónicos y, en todo caso, cuando el interesado esté obligado a recibirla por esta vía. Más allá de los interesados obligados a utilizar los medios electrónicos a todos los efectos, reglamentariamente las administraciones públicas pueden 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 a los medios electrónicos necesarios²⁴. Los interesados pueden decidir y comunicar en cualquier momento a la Administración pública, mediante los modelos normalizados que se establezcan a tal efecto, que las notificaciones sucesivas se practiquen o dejen de practicarse por medios electrónicos.

La notificación se debe practicar en el plazo de diez días a partir de la fecha en que se haya dictado el acto²⁵.

Finalización por desistimiento

El procedimiento también puede finalizar por desistimiento, renuncia al derecho en el que se fundamenta la solicitud, declaración de caducidad o imposibilidad material de continuar por causas sobrevenidas (artículo 84 LPACAP). Asimismo, las administraciones públicas pueden celebrar acuerdos, pactos o convenios con los interesados, que pueden tener la consideración de finalizadores del procedimiento (artículo 86 LPACAP).

⁽²⁴⁾ Artículo 41.1.b LPACAP.

⁽²⁵⁾ Artículo 41 LPACAP.

Cuando las resoluciones tengan por destinatario a más de un interesado, las administraciones tienen que adoptar las medidas necesarias para la protección de los datos personales que consten en las resoluciones y actos administrativos²⁶.

(26) Artículo 40.5 LPACAP.

Las notificaciones electrónicas se pueden practicar mediante comparecencia en la sede electrónica de la Administración pública actuante o por medio de la dirección electrónica única habilitada. La notificación por comparecencia en la sede electrónica se produce cuando el interesado o su representante debidamente identificado accede al contenido de la notificación que la Administración pública ha puesto a su disposición en su sede electrónica. Para que la notificación electrónica sea válida por comparecencia, a falta de más concreción en la LPACAP, será suficiente con que cumplan los requisitos generales a los que ya hemos hecho referencia. En cuanto a la notificación por medio de la dirección electrónica única habilitada, la LPACAP no establece ninguna definición de qué se tiene que entender por este medio de notificación electrónico y tampoco se prevén los requisitos mínimos que ha de satisfacer. En cualquier caso, este medio tendrá que permitir acreditar la fecha y la hora en que se produce la puesta a disposición del interesado del acto objeto de la notificación, posibilitar el acceso permanente de los interesados a la dirección electrónica correspondiente, por medio de una sede electrónica o de cualquier otra manera, acreditar la fecha y la hora de acceso a su contenido y poseer mecanismos de autenticación para garantizar la exclusividad de su uso y la identidad del usuario.

Notificación por comparecencia

The screenshot shows a web interface for 'Ajuntament d'Exemple' with the title 'Notificacions i altres comunicacions electròniques'. It features a search bar with the text 'Introdueix la vostra cerca', a filter section for 'Estat' (with options: Qualsevol, No llegides, En termini, Practicades) and 'Data disposició' (with a date range selector), and a table of search results. The table has columns for 'Assumpte', 'Registre', and 'Quan'. The results list various notifications such as 'Notificació de resolució de sanció de trànsit' and 'Comunicació d'actes festius de la festa major'.

Assumpte	Registre	Quan
Notificació de resolució de sanció de trànsit	9821920002-2-2015-019328-2	05/10/2015
Comunicació d'actes festius de la festa major	9821920002-2-2015-019327-2	05/10/2015
Notificació de la resolució d'expedient sancionador relatiu a l'expedient...	9821920002-2-2015-018556-2	18/09/2015
Notificació a titulars de vehicles abandonats	9821920002-2-2015-018554-2	18/09/2015
Comunicació d'actes administratius relatiu a l'expedient RAN/73803/2014	9821920002-2-2015-017742-2	24/07/2015

Fuente: Consorcio Administración Abierta de Cataluña.

Las notificaciones electrónicas se entenderán practicadas en el momento en el que se produzca el acceso a su contenido. Cuando la notificación sea de carácter obligatorio por medios electrónicos o así haya sido elegido por el interesado, la notificación se entenderá rechazada si en el plazo de diez días desde la puesta a disposición de la notificación el interesado no ha accedido a su contenido. En cualquier caso, 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.

La LPACAP prevé la posibilidad de que las administraciones públicas envíen un aviso al dispositivo electrónico o a la dirección de correo electrónico del interesado que este haya comunicado a la Administración pública en su solicitud, independientemente de si la notificación se ha practicado en papel o electrónicamente. Este aviso tiene la funcionalidad de informar al interesado de la puesta a disposición de una notificación en la sede electrónica o en la dirección electrónica habilitada única. Sin embargo, la utilidad de esta funcionalidad se puede ver limitada en la práctica por el hecho de que la falta de práctica de este aviso no impedirá que la notificación sea considerada plenamente válida²⁷.

⁽²⁷⁾Artículo 41.2.6 LPACAP.

A pesar de que el aviso a su dirección de correo electrónico o a su teléfono móvil puede simplificar el acceso a la notificación, el hecho de que la falta de aviso no invalide la notificación traslada al interesado la carga de acceder a la sede electrónica para poder comprobar si ha recibido o no una notificación.

Lectura recomendada

Véase Fernández Rodríguez, 2015.

6.2. El archivo electrónico

Finalmente, después de la finalización del procedimiento, los documentos electrónicos se tienen que conservar en un archivo electrónico único que mantendrá cada Administración pública. Sobre esto, la LRJSP prevé que se deben almacenar por medios electrónicos todos los documentos utilizados en las actuaciones administrativas y, en particular, los documentos electrónicos que contengan actos administrativos que afecten a derechos o intereses de los particulares se tienen que conservar en soporte electrónico en el mismo formato o en otro que asegure la identidad e integridad de la información²⁸.

⁽²⁸⁾Artículo 46 LRJSP.

Los documentos se conservarán en un formato que permita garantizar la autenticidad, la integridad y la conservación del documento, además de su consulta con independencia del tiempo transcurrido desde su emisión. Así, las administraciones públicas tienen que asegurar en todo caso la posibilidad de trasladar los datos a otros formatos y soportes que garanticen el acceso desde diferentes aplicaciones. De este modo se ha de evitar que la obsolescencia de formatos, aplicaciones o tecnologías impida el acceso a los documentos incluidos en el archivo.

También se deberán establecer las medidas de seguridad necesarias para garantizar la integridad, la autenticidad, la confidencialidad, la calidad, la protección y la conservación de los documentos almacenados y, en particular, asegurar la identificación de los usuarios y el control de accesos²⁹.

⁽²⁹⁾Artículo 17 LPACAP y artículo 46 LRJSP.

El archivo electrónico deberá asegurar el cumplimiento de las garantías previstas en la legislación de protección de datos. Para ello, se adoptarán las medidas de seguridad previstas en el Esquema Nacional de Seguridad, y también el resto de las medidas previstas en el Reglamento de desarrollo LOPD.

6.3. La actividad administrativa automatizada

La LRJSP prevé la posibilidad de que las administraciones públicas automatizen la toma de determinadas decisiones.

En efecto, de acuerdo con esta norma, la actuación automatizada consiste en cualquier acto o actuación efectuada íntegramente a través de los medios electrónicos por una Administración pública en el marco de un procedimiento administrativo y en el que no haya intervenido de manera directa un empleado público³⁰.

⁽³⁰⁾ Artículo 41 LRJSP.

La LRJSP dispone que previamente se tiene que establecer el órgano u órganos competentes, según los casos, para la definición de las especificaciones, programación, mantenimiento, supervisión y control de calidad y, si procede, auditoría del sistema de información y de su código fuente, además del órgano que tiene que ser considerado responsable a los efectos de impugnación.

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 tipos³¹:

⁽³¹⁾ Artículo 42 LRJSP.

- **Sello electrónico de Administración pública**, órgano, organismo público o entidad de derecho público, con 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, que, en todo caso, permite la comprobación de la integridad del documento mediante el acceso a la sede electrónica correspondiente.

La actuación administrativa automatizada puede ser utilizada para la emisión de distintos actos, como por ejemplo:

- La expedición automática del recibo de registro electrónico.
- La comprobación automática de los datos de la solicitud.
- La digitalización automática de los documentos.
- El impulso automático del procedimiento.
- El acto automático de constancia electrónica.
- La expedición automática de la copia auténtica electrónica.
- La apertura y el cierre automático de los libros electrónicos.
- La foliación automática de los expedientes.
- La migración automática de documentos electrónicos.
- Los intercambios automáticos de datos entre administraciones públicas.

Lectura recomendada

Véase Alamillo Domingo y Urios Aparisi, 2011.

- La remisión automática de comunicaciones electrónicas al ciudadano.

7. La contratación electrónica

La contratación administrativa electrónica se refiere a la utilización de los medios electrónicos en el ámbito de la contratación administrativa.

En la actualidad, los medios electrónicos tienen numerosas manifestaciones en la contratación administrativa. Las administraciones públicas difunden por medio de internet información a las empresas, licitadores y contratistas sobre la normativa relativa a la contratación, anuncios de licitación, adjudicaciones y otras informaciones diversas que puedan ser de interés en relación con la contratación pública. Además, también facilitan la tramitación telemática de los procedimientos de licitación y adjudicación mediante la presentación de los proyectos, la utilización de la notificación electrónica e, incluso, la adjudicación de los contratos, por ejemplo, mediante mecanismos para realizar subastas electrónicas.

La utilización de los medios electrónicos en la contratación administrativa puede suponer un ahorro importante de recursos públicos. Así lo confirman las palabras siguientes de la Comisión Europea:

«Si se generaliza la contratación en línea, las administraciones pueden ahorrar un 5 % del gasto e, incluso, un 50-80 % de los costes de las operaciones tanto para los compradores como para los suministradores. Aunque es difícil cuantificar los beneficios en competencia y eficiencia para el conjunto de la UE, el aumento de la competencia y la eficiencia en los mercados de contratación pública puede influir, directa e indirectamente, en el conjunto de la economía y ejercer un papel importante para lograr los objetivos de Lisboa.

Sin embargo, introducir de manera inadecuada la contratación electrónica comporta grandes riesgos de fragmentación del mercado. Los obstáculos jurídicos, técnicos y organizativos que la contratación en línea puede producir constituyen uno de los mayores retos para las instancias decisorias».

(Comisión Europea, 2010)

Más allá de contribuir a la eficacia de la tramitación del procedimiento de contratación, los medios electrónicos pueden ser un buen instrumento para hacer efectivos los principios de la contratación del sector público: libertad de acceso a las licitaciones, publicidad y transparencia de los procedimientos, no discriminación e igualdad de trato entre los candidatos.

El motor principal del proceso de utilización de los medios electrónicos en la contratación administrativa ha sido la Unión Europea, que, en sus últimas directivas sobre la contratación pública, prevé la utilización de los medios electrónicos en diferentes fases del procedimiento de contratación administrativa como un mecanismo que puede tener un impacto importante en su eficacia, eficiencia y economía.

Lectura recomendada

Véase el análisis general sobre el impacto de los medios electrónicos en la contratación pública en: Cerrillo i Martínez, 2018; Martín Delgado, 2018; Martínez Gutiérrez, 2018.

La Directiva 2014/24/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de febrero de 2014, sobre contratación pública y por la cual se deroga la Directiva 2004/18/CE, tiene entre sus finalidades impulsar definitivamente el uso de los medios electrónicos en la contratación pública. En este sentido, afirma que los medios electrónicos «se tienen que convertir en el método estándar de comunicación e intercambio de información en los procedimientos de contratación, puesto que hacen aumentar considerablemente las posibilidades de los operadores económicos de participar en estos procedimientos en todo el mercado interior³²». Para ello, dispone que «los Estados miembros garantizarán que todas las comunicaciones y todos los intercambios de información en virtud de la presente directiva, y en particular de la presentación electrónica de ofertas, se lleven a cabo utilizando los medios de comunicación³³». No obstante, la Directiva prevé algunas excepciones a este principio general y no obliga a que los poderes adjudicadores traten electrónicamente las ofertas o hagan su evaluación o el tratamiento automatizado. Asimismo, de acuerdo con la Directiva, tampoco es obligatorio utilizar los medios electrónicos con relación a ninguna fase del procedimiento de contratación posterior a la adjudicación del contrato, ni tampoco en las comunicaciones internas del poder adjudicador. De todos modos, como apunta la misma Directiva, «los Estados miembros y los poderes adjudicadores tienen que seguir teniendo libertad para ir más lejos si así lo desean».

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

⁽³³⁾ Artículo 22 Directiva 2014/24 / UE. Sin embargo, también reconoce que los poderes adjudicadores no estarán obligados a exigir el uso de los medios electrónicos en determinados casos.

La Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de contratos del sector público (LCSP) ha transpuesto todos estos aspectos a nuestro ordenamiento jurídico. El preámbulo de la LCSP destaca «la apuesta decidida que el nuevo texto legal efectúa a favor de la contratación electrónica». Sin embargo, la lectura de la LCSP y, en particular, de las disposiciones adicionales en las que se regula el uso de los medios electrónicos en la contratación pública, muestra cómo en la nueva norma se ha mantenido el mismo modelo vigente en el Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre, por el cual se aprueba el texto refundido de la Ley de contratos del sector público y se ha innovado poco en esta materia, hecho que, como ha sido ampliamente destacado, puede presentar serias limitaciones.

De manera resumida, la LCSP dispone la obligatoriedad del uso de los medios electrónicos en la contratación pública en relación con las diversas fases del procedimiento de licitación. Esta obligación se concreta en varios elementos que podemos sintetizar en los puntos siguientes:

En primer lugar, la LCSP establece que la presentación de ofertas y solicitudes de participación se tiene que llevar a cabo utilizando los medios electrónicos³⁴. Los órganos de contratación no están obligados a exigir el uso de los medios electrónicos en el procedimiento de presentación de ofertas en varios casos, como por ejemplo cuando el uso de los medios electrónicos requiere herramientas, dispositivos o formatos de archivo específicos que generalmente no están disponibles o que no aceptan los programas disponibles, o cuando los

⁽³⁴⁾ Disposición adicional decimoquinta LCSP.

⁽³⁵⁾ Disposición adicional decimoséptima LCSP.

pliegos de la contratación requieren presentar modelos físicos o a escala que no se pueden transmitir utilizando los medios electrónicos. Tampoco cuando el uso de los medios electrónicos no sea necesario tanto por una violación de la seguridad de los medios electrónicos como para proteger información especialmente delicada que requiera un nivel tan alto de protección que no se pueda garantizar adecuadamente utilizando los dispositivos y herramientas electrónicos. Las herramientas y los dispositivos de recepción electrónica de las ofertas tienen que garantizar, entre otros extremos, que se pueda determinar con precisión la hora y la fecha exactas de la recepción de las ofertas, se pueda garantizar razonablemente que nadie tenga acceso a los datos y documentos transmitidos, sino que únicamente las personas autorizadas puedan fijar o modificar las fechas de apertura de los datos y documentos recibidos, los datos y documentos recibidos y abiertos en aplicación de estos y que los requisitos solo sean accesibles a las personas autorizadas a tener conocimiento de ello y, en caso de que se infrinjan o se intente infringir las prohibiciones o condiciones de acceso, se pueda garantizar razonablemente que las infracciones o tentativas sean claramente detectables³⁵.

En segundo lugar, la LCSP dispone que la práctica de la notificación y de las comunicaciones relativas a los procedimientos de adjudicación de contratos se tiene que realizar, a todos los efectos, por medios exclusivamente electrónicos. Las notificaciones se pueden efectuar mediante una dirección electrónica habilitada o mediante la comparecencia electrónica³⁶.

⁽³⁶⁾ Disposición adicional decimoquinta LCSP.

En tercer lugar, la LCSP regula las características que deben tener los medios electrónicos utilizables en los procedimientos de contratación y en las herramientas y los dispositivos de recepción electrónica de documentos. Es necesario que los medios electrónicos empleados permitan preservar la integridad de los datos y la confidencialidad de las ofertas y las solicitudes de participación. Además, tienen que garantizar que el contenido de las ofertas y de las solicitudes de participación no se conozca hasta que haya finalizado el plazo para su presentación o hasta el momento fijado para su apertura. Los medios electrónicos tienen que ser no discriminatorios, estar disponibles de forma general y ser compatibles con los productos informáticos de uso general, y no tienen que restringir el acceso de los operadores económicos al procedimiento de contratación³⁷. La información y las especificaciones técnicas necesarias para la presentación electrónica de las ofertas deben estar a disposición de todas las partes interesadas, no ser discriminatorios y de conformidad con los estándares abiertos de uso general y amplia implantación. Las aplicaciones que se utilicen para efectuar las comunicaciones y notificaciones entre el órgano de contratación y el licitador o contratista tienen que poder acreditar la fecha y hora del envío o la puesta a disposición y la de la recepción o el acceso por parte del interesado, la integridad de su contenido y la identidad del remitente.

⁽³⁷⁾ Disposición adicional decimosexta LCSP.

En cuarto lugar, la LCSP impulsa el uso de los medios electrónicos en la contratación pública por medio de varios instrumentos, como por ejemplo la Estrategia nacional de contratación pública y el Comité de Cooperación en materia de contratación pública³⁸.

⁽³⁸⁾ Artículos 334.2 y 329.1 LCSP.

La contratación electrónica no es sino una manifestación de la administración electrónica en la contratación pública. Por ello, se tiene que integrar adecuadamente la regulación de la contratación electrónica en los principios y las normas que regulan el uso de los medios electrónicos en las administraciones públicas.

Lectura recomendada

Véase Gallego Córcoles, 2017, pág. 203.

Abreviaturas

ENS: Real Decreto 3/2010, de 8 de enero, por el cual se regula el Esquema Nacional de Seguridad en el ámbito de la administración electrónica.

LCSP: Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de contratos del sector público.

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

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

Reglamento eIDAS: Reglamento (UE) núm. 910/2014 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de julio de 2014, relativo a la identificación electrónica y los servicios de confianza para las transacciones electrónicas en el mercado interior.

Bibliografía

Alamillo Domingo, I. (2017). «Identidad y firma electrónica. Nociones técnicas y marco jurídico general. Identificación y autenticación de los ciudadanos». En: E. Gamero Casado; J. Valero Torrijos (eds.). *Tratado sobre Procedimiento administrativo Común y Régimen Jurídico del Sector Público*. Valencia: 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». En: E. Gamero Casado; S. Fernández Ramos; J. Valero Torrijos (eds.). *Tratado de Procedimiento Administrativo Común y Régimen Jurídico Básico del sector público* (vol. 1, págs. 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». En: I. Martín Delgado (ed.). *La reforma de la administración electrónica: una oportunidad para la innovación desde el derecho*. Madrid: Instituto Nacional de Administración 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, págs. 361-367).

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

Martín Delgado, I. (2018). «El uso de los medios electrónicos en la contratación pública». En: J. M. Gimeno Feliu (ed.). *Estudio sistemático de la Ley de Contratos del Sector Público* (págs. 1657-1714). Cizur Menor: Thomson / Reuters / Aranzadi.

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

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

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