



DIRITTO MERCATO TECNOLOGIA

ANNO 2016, NUMERO 2

FONDATA E DIRETTA DA

ALBERTO M. GAMBINO

COMITATO DI DIREZIONE

Valeria Falce, Giusella Finocchiaro, Oreste Pollicino, Giorgio Resta, Salvatore Sica

COMITATO SCIENTIFICO

**Guido Alpa, Giovanni Comandè, Gianluca Contaldi, Vincenzo Di Cataldo, Giorgio Florida,
Gianpiero Gamaleri, Gustavo Ghidini, Andrea Guaccero, Mario Libertini, Francesco Macario,
Roberto Mastroianni, Giorgio Meo, Cesare Mirabelli, Enrico Moscati, Alberto Musso,
Luca Nivarra, Gustavo Olivieri, Cristoforo Osti, Roberto Pardolesi, Giuliana Scognamiglio,
Giuseppe Sena, Vincenzo Zeno-Zencovich, Andrea Zoppini**

E

**Margarita Castilla Barea, Cristophe Geiger, Reto Hilty, Ian Kerr, Jay P. Kesan, David Lametti,
Fiona MacMillan, Maximiliano Marzetti, Ana Ramalho, Maria Pàz Garcia Rubio,
Patrick Van Eecke, Hong Xue**

ISSN (Online Edition): 2239 -7442

La rivista è stata fondata nel 2009 da Alberto M. Gambino ed è oggi pubblicata dall'Accademia Italiana del Codice di Internet (IAIC) sotto gli auspici del Ministero dei beni e delle attività culturali e del turismo - Direzione generale biblioteche e istituti culturali (DGBIC) e dell'Università Europea di Roma con il Centro di Ricerca di Eccellenza del Diritto d'Autore (CREDA). Tutti i diritti sono dell'IAIC.

Comitato di Valutazione Scientifica

EMANUELA AREZZO (Un. Teramo), EMANUELE BILOTTI (Un. Europea di Roma), FERNANDO BOCCHINI (Un. Federico II), ROBERTO BOCCHINI (Un. Parthenope), ORESTE CALLIANO (Un. Torino), LOREDANA CARPENTIERI (Un. Parthenope), VIRGILIO D'ANTONIO (Un. Salerno), FRANCESCO DI CIOMMO (Luiss), PHILIPP FABBIO (Un. Reggio Calabria), MARILENA FILIPPELLI (Un. Tuscia), CESARE GALLI (Un. Parma), MARCO MAUGERI (Un. Europea di Roma), ENRICO MINERVINI (Seconda Un.), MARIA CECILIA PAGLIETTI (Un. Roma Tre), ANNA PAPA (Un. Parthenope), ANDREA RENDA (Un. Cattolica), ANNARITA RICCI (Un. Chieti), FRANCESCO RICCI (Un. LUM), GIOVANNI MARIA RICCIO (Un. Salerno), CRISTINA SCHEPISI (Un. Parthenope), BENEDETTA SIRIOVANNI (Un. Tor Vergata), GIORGIO SPEDICATO (Un. Bologna), ANTONELLA TARTAGLIA POLCINI (Un. Sannio), RAFFAELE TREQUATRINI (Un. Cassino), DANIELA VALENTINO (Un. Salerno), FILIPPO VARI (Un. Europea di Roma), ALESSIO ZACCARIA (Un. Verona).

Norme di autodisciplina

1. La pubblicazione dei contributi sulla rivista "Diritto Mercato Tecnologia" è subordinata alla presentazione da parte di almeno un membro del Comitato di Direzione o del Comitato Scientifico e al giudizio positivo di almeno un membro del Comitato per la Valutazione Scientifica, scelto per rotazione all'interno del medesimo, tenuto conto dell'area tematica del contributo. I contributi in lingua diversa dall'italiano potranno essere affidati per il referaggio ai componenti del Comitato Scientifico Internazionale. In caso di pareri contrastanti il Comitato di Direzione assume la responsabilità circa la pubblicazione.

2. Il singolo contributo è inviato al valutatore senza notizia dell'identità dell'autore.

3. L'identità del valutatore è coperta da anonimato.

4. Nel caso che il valutatore esprima un giudizio positivo condizionato a revisione o modifica del contributo, il Comitato di Direzione autorizza la pubblicazione solo a seguito dell'adeguamento del saggio.

La Rivista adotta un Codice etico e di buone prassi della pubblicazione scientifica conforme agli standard elaborati dal Committee on Publication Ethics (COPE): Best Practice Guidelines for Journal Editors.

Comitato di Redazione – www.dimt.it – dimt@unier.it

PIERPAOLO ARGANELLI, MARCO BASSINI, SIMONA CASTALDO, GIORGIO GIANNONE CODIGLIONE, FRANCESCA CORRADO, CATERINA ESPOSITO, MONICA LA PIETRA, GAETANO MARINO, SILVIA MARTINELLI, DAVIDE MULA (Coordinatore), ALESSIO PERSIANI, ROSARIA PETTI, MARTINA PROVENZANO (Vice-Coordinatore), MATILDE RATTI, VALENTINA ROSSI, SILVIA SCALZINI

Sede della Redazione

Accademia Italiana del Codice di Internet, Via dei Tre Orologi 14/a, 00197 Roma, tel. 06.80688355, fax 06.8070483, www.iaic.it, info@iaic.it

DIRITTO MERCATO TECNOLOGIA

INDICE DEL FASCICOLO N. 2

(maggio – agosto 2016)

*All data is (reasonably) equal:
open Internet v. Net neutrality*.....6
Paolo Damiani

*Dialogo virtuoso tra Corti: l'estensione del principio della
differente decorrenza degli effetti della notifica in tema di
prescrizione dell'azione revocatoria*.....72
Monica La Pietra

*Il diritto all'oblio tra vecchie e nuove forme
di comunicazione*105
Daniela Messina

FOCUS

E-GOVERNMENT E DIRITTI FONDAMENTALI NELLO STATO COSTITUZIONALE

Presentazione.....144
Filippo Vari

<i>Avete detto “diritti digitali”?</i>	145
Pasquale Costanzo	
<i>Cittadini e imprese di fronte all’amministrazione digitale</i>	165
Giuseppe Piperata	
<i>I principi dell’amministrazione aperta</i>	179
Enrico Carloni	
<i>Principio di trasparenza e gestione dei dati</i>	198
Alessandro Natalini	
<i>La reforma del régimen jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo en España</i>	207
Manuel Fernández Salmerón	
<i>Considerazioni critiche sull'e-Government</i>	247
Guido Corso	
<i>Diritti fondamentali e tecnologie informatiche: i profili problematici dell’e-Government</i>	251
Raffaele Guido Rodio	
<i>Il contributo dei dati pubblici alla libertà di informazione</i> ...	265
Anna Papa	

*La sorveglianza elettronica di massa e il conflitto regolatorio
USA/UE.....*292

Giorgio Resta

*Diritto all'oblio e principio dell'openness nelle procedure
giudiziarie: il caso delle pronunce della Corte di
Cassazione.....* 322

Marcello D'Ambrosio

*E-Government e tutela dei diritti fondamentali nell'ordinamento
francese.....* 344

Eleonora Paris

Open data e libertà di iniziativa economica 369

Davide Mula

*L'affermazione di e-Government ed e-Democracy nello Stato
costituzionale.....* 383

Filippo Vari

LA REFORMA DEL RÉGIMEN JURÍDICO DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS
Y DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO EN ESPAÑA.

Especial énfasis en su incidencia sobre los derechos de los ciudadanos desde la perspectiva de la denominada "Administración electrónica"

Manuel Fernández Salmerón
Universidad de Murcia (España)

SUMARIO: 1. Evolución reciente de la disciplina legal sobre el uso de medios electrónicos por parte de las Administraciones Públicas españolas. Precisiones conceptuales a partir de los títulos competenciales implicados. - 2. Los derechos de los ciudadanos en sus relaciones con las Administraciones Públicas españolas desde la perspectiva tecnológica. - 2.1. Derecho vs obligación de relacionarse con la Administración Pública por medios electrónicos y otros derechos vinculados. - 2.2. Especial consideración de los derechos relacionados con el aligeramiento de la carga documental de los ciudadanos. - 2.3. La novedosa disciplina sobre representación de los interesados ante las Administraciones Públicas españolas. Los registros de apoderamientos y su régimen de funcionamiento. - 3. Las notificaciones electrónicas. - 4. El expediente administrativo electrónico. - 5. La instrucción de los procedimientos y el empleo de medios electrónicos. Especial referencia a los trámites participativos. - 6. Colegialidad virtual: el empleo de medios electrónicos en la convocatoria, constitución, deliberación y adopción de acuerdos de los órganos administrativos colegiados. - 7. Requisitos de la actividad administrativa realizada a través de medios electrónicos. - 7.1. La actuación administrativa automatizada. - 7.2. Empleo de sistemas de identificación y firma electrónica por Administraciones Públicas y ciudadanos. - 7.3. Relaciones electrónicas entre Administraciones Públicas. - 7.4. Una solución controvertida para garantizar la coordinación y la eficiencia en el empleo de sistemas y aplicaciones por parte de todas las Administraciones Públicas. - 8. La nueva gestión documental. - 8.1. Los

registros electrónicos. - 8.2. Régimen documental: documentos administrativos y documentos aportados por los interesados. Copias. - 8.3. La conservación de los documentos: el archivo electrónico único

1. Evolución reciente de la disciplina legal sobre el uso de medios electrónicos por parte de las Administraciones Públicas españolas. Precisiones conceptuales a partir de los títulos competenciales implicados

Prescindiendo en este contexto de precedentes más lejanos, cabe decir que, desde 1992 hasta 2007, la regulación, por una parte, de las reglas esenciales y comunes a todos los procedimientos administrativos y, por otra, del denominado “régimen jurídico de las Administraciones Públicas” españolas ha estado contenido en una única disposición legal: la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común¹.

La consideración autónoma de estos dos bloques reguladores encontraba fundamento en su expresa previsión constitucional en tanto que materias, asimismo autónomas, susceptibles de reparto competencial entre el Estado y las Comunidades Autónomas². Así, fruto en buena medida de la labor delimitadora de la jurisprudencia constitucional, el *régimen jurídico de las Administraciones Públicas* se recondujo a la disciplina de la Administración Pública en su vertiente predominantemente *estática*. Así, integran este título competencial aspectos como la regulación de la

Il presente contributo, inviato ad aprile 2017, è stato preventivamente sottoposto a referaggio anonimo affidato ad un componente del Comitato di Referee secondo il Regolamento adottato da questa Rivista.

Aquí mi sincero agradecimiento al Prof. Filippo Vari por su amable invitación.

¹ En adelante, LRJPC.

² El artículo 149.1.18ª CE dispone que corresponden al Estado, entre otras, “las bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas y del régimen estatutario de sus funcionarios que, en todo caso, garantizarán a los administrados un tratamiento común, ante ellas”, así como “el procedimiento administrativo común, sin perjuicio de las especialidades derivadas de la organización propia de las Comunidades Autónomas”.

composición, estructura y competencias de los órganos de las Administraciones públicas³; los aspectos organizativos y funcionales de todas las Administraciones públicas⁴; las relaciones interadministrativas⁵; y, con una reduplicada importancia intencionadamente resaltada por las importantes consecuencias que conlleva, “la personificación de tales Administraciones para su constitución, funcionamiento y actuación en cualquiera de sus posibilidades legales”⁶.

En cambio, la materia *procedimiento administrativo* se ocupa de la Administración Pública en una vertiente que —aun parcialmente imprecisa— podríamos denominar *dinámica*, lo que incluye la regulación básica del procedimiento administrativo común aplicable tanto a la producción de actos como de disposiciones generales, así como de los principios esenciales aplicables a algunos procedimientos especiales (como el sancionador); las garantías de los administrados frente a todas las Administraciones Públicas, incluyendo asimismo la disciplina de los actos administrativos (validez, eficacia, suspensión, régimen de recursos administrativos, revisión, etcétera). En este sentido, también el TC ha tenido ocasión de precisar que “el adjetivo ‘común’ que la Constitución utiliza lleva a entender que lo que el precepto constitucional ha querido reservar en exclusiva al Estado es la determinación de los principios o normas que, por un lado, definen la estructura general del *iter* procedimental que ha de seguirse para la realización de la actividad jurídica de la Administración y, por otro, prescriben la forma de elaboración, los requisitos de validez y eficacia, los modos de revisión y los medios de ejecución de los actos administrativos, incluyendo señaladamente las garantías generales de los particulares en el seno del

³ STC 32/1981, de 28 de julio, f.j. 6º.

⁴ SsTC 76/1983, de 5 de agosto, f.j. 38º, y 214/1989, de 21 de diciembre, f.j. 1º.

⁵ STC 76/1983, de 5 de agosto, f.j. 18º.

⁶ STC 14/1986, de 31 de enero, f.j. 9º, donde se afirma textualmente que “si existe alguna institución cuyo encuadramiento pueda realizarse del modo más absoluto dentro de la amplia rúbrica «régimen jurídico de las Administraciones públicas», esta es precisamente la personificación de tales Administraciones”.

procedimiento”⁷. Todo ello resultaría, además, compatible con el reconocimiento de numerosas especialidades procedimentales *ratione materiae*, cuya competencia regulatoria pertenecería ya Estado ya a las Comunidades Autónomas en función, a su vez, de la titularidad competencial sobre el régimen sustantivo correspondiente.

Pues bien, en este contexto normativo, no existía una disciplina autónoma y menos aún sistemática sobre la utilización de medios electrónicos por parte de las Administraciones Públicas, sino únicamente algunas normas dispersas en el texto de la LRJPC. Hubo que esperar a 2007 para que, ante el imparable auge de las ICT, se produjera una ruptura de esta tendencia y se aprobase la Ley 11/2007, de 22 de junio, de acceso electrónico de los ciudadanos a los servicios públicos⁸. En ella se estableció, en muy buena medida con carácter básico, la disciplina de las relaciones *ad intra* y *ad extra* tanto interadministrativas, como interorgánicas y con los ciudadanos: derechos de estos en sus relaciones electrónicas con las Administraciones Públicas —comenzando por el propio derecho a elegir el medio para esa relación—; registros electrónicos; notificaciones telemáticas; uso de firma electrónica, etc.

Por último, en 2015 se produce un doble proceso: por una parte, se armoniza la disciplina de las Administraciones Públicas tanto convencional como electrónica (lo que parece lógico en los tiempos que vivimos), derogándose la LAECSP, pero a la vez se fragmenta en dos leyes la regulación del procedimiento (Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas⁹) y el régimen jurídico del sector público (Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público¹⁰). Como colofón, ambas leyes incorporan novedades en materia de administración electrónica, cuya implementación será en muchos casos costosa. Pasamos a comentar seguidamente algunas de ellas, las que estimamos como más relevantes.

⁷ STC 227/1988, de 29 de noviembre, f.j. 32°.

⁸ En adelante, LAECSP.

⁹ En adelante, LPAC.

¹⁰ En adelante, LRJSP.

No obstante, antes de pasar al análisis de las medidas concretas dispuestas en relación con el empleo de medios electrónicos en la actividad administrativa, debe señalarse que las relaciones interadministrativas electrónicas se erigen ahora en principio de actuación de las Administraciones Públicas españolas (art. 3.2 LRJSP) en los siguientes términos. *“las Administraciones Públicas se relacionarán entre sí y con sus órganos, organismos públicos y entidades vinculados o dependientes a través de medios electrónicos, que aseguren la interoperabilidad y seguridad de los sistemas y soluciones adoptadas por cada una de ellas, garantizarán la protección de los datos de carácter personal, y facilitarán preferentemente la prestación conjunta de servicios a los interesados”*.

2. Los derechos de los ciudadanos en sus relaciones con las Administraciones Públicas españolas desde la perspectiva tecnológica

2.1. Derecho vs obligación de relacionarse con la Administración Pública por medios electrónicos y otros derechos vinculados

Una de las principales determinaciones del nuevo paquete legislativo, en relación con el estatuto del ciudadano ante la Administración Pública —aunque no es una novedad en sentido estricto, pues ya se encontraba en la LAECSP, ahora derogada—, es su derecho a comunicarse con las Administraciones Públicas a través de un “PAGE” (*Punto de Acceso General Electrónico*) de la Administración (art. 13.a LPAC), así como, en general, el reconocimiento de que las personas físicas tienen derecho a elegir si se comunican con las Administraciones Públicas a través de medios electrónicos o no, salvo que estén obligadas a hacerlo empleando dichos medios (art. 14 LPAC). En este sentido, el medio elegido por la persona podrá ser modificado por aquella en cualquier momento. En coherencia con el reconocimiento de este derecho y como veremos sucesivamente, se establece, por primera vez en el ordenamiento jurídico español, que, como regla general, los actos administrativos se producirán

por escrito a través de medios electrónicos, a menos que su naturaleza exija otra forma más adecuada de expresión y constancia (art. 36.1 LPAC).

Estarán, por el contrario, obligados a relacionarse a través de medios electrónicos con las Administraciones Públicas para la realización de cualquier trámite de un procedimiento administrativo, al menos, los siguientes sujetos: a) las personas jurídicas. b) las entidades sin personalidad jurídica. c) quienes ejerzan una actividad profesional para la que se requiera colegiación obligatoria, para los trámites y actuaciones que realicen con las administraciones públicas en ejercicio de dicha actividad profesional. en todo caso, dentro de este colectivo se entenderán incluidos los notarios y registradores de la propiedad y mercantiles. d) quienes representen a un interesado que esté obligado a relacionarse electrónicamente con la Administración¹¹. e) los empleados de las Administraciones Públicas para los trámites y actuaciones que realicen con ellas por razón de su condición de empleado público¹².

En cualquier caso, la LPAC habilita a la potestad reglamentaria de las distintas Administraciones Públicas para establecer sucesivamente la obligación de relacionarse con ellas a través de medios electrónicos para determinados procedimientos y para ciertos colectivos de personas físicas que, por razón de su capacidad económica, técnica, dedicación profesional

¹¹ En relación con esta última cuestión de la representación, conviene señalar que, entre los medios para acreditarla, la nueva Ley señala no sólo el tradicional poder notarial o el apoderamiento *apud acta*, mediante comparecencia personal del interesado, sino también el apoderamiento *apud acta* mediante comparecencia electrónica ante la *sede electrónica* correspondiente, así como a través de la acreditación de su inscripción en el *registro electrónico de apoderamientos* de la Administración Pública competente, a que se refiere el art. 6 LPAC (art. 5.4 LPAC). Sobre la representación volvemos sucesivamente en el texto.

¹² Se establecen, no obstante, las que podríamos denominar “ventanas” de flexibilidad, como la prevista en el art. 68.4 LCAP: “*Si alguno de los sujetos a los que hace referencia el artículo 14.2 y 14.3 presenta su solicitud presencialmente, las Administraciones Públicas requerirán al interesado para que la subsane a través de su presentación electrónica. A estos efectos, se considerará como fecha de presentación de la solicitud aquella en la que haya sido realizada la subsanación*”. La previsión de una medida tal implica, no obstante, un coste en términos de agilidad y eficacia en la gestión de los procedimientos.

u otros motivos, quede acreditado que tienen acceso y disponibilidad de los medios electrónicos necesarios.

De modo complementario, se reconocen otros derechos relacionados con el anterior. Así, el derecho del ciudadano a ser asistidos en el uso de medios electrónicos en sus relaciones con las Administraciones Públicas (art. 13 *b* LPAC). Asimismo, se reconocen derechos, sobre los que, total o parcialmente, volveremos en esta misma ponencia, como la obtención y utilización de los medios de identificación y firma electrónica contemplados en esta Ley (art. 13 *g* LPAC); u otros ya reconocidos a nivel general, como el derecho a la protección de datos de carácter personal y, en particular, a la seguridad y confidencialidad de los datos que figuren en los ficheros, sistemas y aplicaciones de las Administraciones Públicas (art. 13 *h* LPAC). Se trata de un derecho cuyo reconocimiento ya se encuentra, como fundamental, en la CE (art. 18.4) y se regula por la Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, de Protección de Datos de Carácter Personal (LOPD), de modo que su inclusión en el catálogo legal resulta seguramente superfluo. También se prevé el derecho “*a cumplir las obligaciones de pago a través de los medios electrónicos previstos en el artículo 98.2*” (art. 53.1 *h* LPAC)¹³.

De carácter más autónomo y trascendente, se reitera la garantía del derecho de acceso a la información pública, archivos y registros, de acuerdo con lo previsto en la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno (LTBG) y el resto del Ordenamiento Jurídico (art. 13 *d* LPAC). Se trata de un derecho que la CE (art. 105 *b*) remite a su regulación por Ley y que, en principio, se

¹³ El art. 98 LPAC reza: “*cuando de una resolución administrativa, o de cualquier otra forma de finalización del procedimiento administrativo prevista en esta ley, nazca una obligación de pago derivada de una sanción pecuniaria, multa o cualquier otro derecho que haya de abonarse a la Hacienda pública, éste se efectuará preferentemente, salvo que se justifique la imposibilidad de hacerlo, utilizando alguno de los medios electrónicos siguientes: a) Tarjeta de crédito y débito. b) Transferencia bancaria. c) Domiciliación bancaria. d) Cualesquiera otros que se autoricen por el órgano competente en materia de Hacienda Pública*”.

reconoce a todas las personas respecto de la información pública¹⁴, con una serie de límites, entre los que destacan la privacidad respecto al uso de la informática, regulada en la mencionada LOPD; así como unas exclusiones relativas a actuaciones en materias políticas, de defensa y seguridad nacional, investigación de delitos y materias protegidas por el secreto industrial y profesional y los intereses comerciales¹⁵, regulándose por sus normas específicas los accesos a información pública sobre ciertas materias¹⁶. La forma de ejercicio del derecho consiste en una solicitud (arts. 17 LTBG), y permite, de modo gratuito, el examen de los documentos autorizados, así como el derecho a obtener copia de los mismos, en este caso mediante contraprestación. La Administración Pública podrá inadmitir a trámite la solicitud el acceso por los motivos expresados en el art. 18 LTBG, pero deberá motivarlo¹⁷.

2.2. Especial consideración de los derechos relacionados con el aligeramiento de la carga documental de los ciudadanos

Los derechos relacionados con la reducción de la carga documental de los ciudadanos se contienen, básicamente, en los arts. 28 y 53.1 LPAC. Así, se consagra definitivamente el derecho a no aportar documentos elaborados por cualquier Administración Pública, confirmando, de este modo, la notable ampliación que, aun con importantes condicionantes, ya

¹⁴ Se entiende por *información pública* “los contenidos o documentos, cualquiera que sea su formato o soporte, que obren en poder de alguno de los sujetos incluidos en el ámbito de aplicación de este título y que hayan sido elaborados o adquiridos en el ejercicio de sus funciones” (arts. 12 y 13 LTBG).

¹⁵ art. 14 LTBG.

¹⁶ Tales como secretos oficiales, materia electoral, sanidad, registro civil, medio ambiente, reutilización, acceso por parte de concejales, etcétera. (disp. adic. 1ª LTBG).

¹⁷ En general, sobre la nueva regulación introducida en la materia por la LTBG, puede consultarse el trabajo de Fernández Ramos, S., “El acceso a la información en el Proyecto de Ley de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno”, *Revista Aragonesa de Administración Pública*, núm. 14, 2013 (monográfico sobre “Transparencia, participación ciudadana y Administración pública en el siglo XXI”), págs. 233-298.

la LAECSP había operado sobre la —más modesta y de incumplimiento muy extendido— previsión contenida en el art. 35 *f* LRJPC¹⁸. En todo caso, a partir de la LPAC, la obtención del concreto documento elaborado por cualquier Administración Pública española conllevará para la Administración Pública actuante la carga de su obtención por medios electrónicos, a través de redes corporativas o su consulta mediante plataformas de intermediación de datos o de cualquier otro sistema electrónico habilitado al efecto¹⁹, cualquiera que haya sido el grado de exigencia por lo que se refiere a su aportación al procedimiento (preceptivo o facultativo). Existen, no obstante, unas reglas especiales complementarias en relación con los *informes* en el art. 28.2 *in fine* LPAC²⁰.

Asimismo y en coherencia con el anterior, el ciudadano es titular del derecho a “*no aportar datos o documentos aportados por el interesado con anterioridad ante cualquier Administración Pública*”. No obstante, para su eficacia real, se exige nuevamente que “*el interesado deberá indicar en qué momento y ante que órgano administrativo presentó los citados documentos, debiendo las Administraciones Públicas recabarlos electrónicamente a través de sus redes corporativas o de una consulta a las plataformas de intermediación de datos u otros sistemas electrónicos habilitados al efecto*”.

En ambos casos, se presumirá que la consulta u obtención es autorizada por los interesados, salvo que conste en el procedimiento su oposición expresa o la ley especial aplicable requiera consentimiento expreso. Ha de advertirse que esta nueva regla invierte la anterior

¹⁸ Este precepto disponía el derecho del ciudadano a “*no presentar documentos no exigidos por las normas aplicables al procedimiento de que se trate, o que ya se encuentren en poder de la Administración actuante*”.

¹⁹ La red interadministrativa española recibe la denominación SARA (*Sistema de Aplicaciones y Redes para las Administraciones*).

²⁰ “*Cuando se trate de informes preceptivos ya elaborados por un órgano administrativo distinto al que tramita el procedimiento, éstos deberán ser remitidos en el plazo de diez días a contar desde su solicitud. Cumplido este plazo, se informará al interesado de que puede aportar este informe o esperar a su remisión por el órgano competente*”.

establecida en la LAECSP, que exigía el consentimiento, salvo que una ley expresamente estableciese lo contrario, dándose la paradoja de que la propia LAECSP tenía rango formal de Ley.

Por último, los ciudadanos no están obligados a la presentación de documentos originales ante las Administraciones Públicas, salvo que, con carácter excepcional, la normativa reguladora aplicable establezca lo contrario. Pero, en tal caso, el interesado tendrá derecho a obtener una copia autenticada del original aportado (art. 53.1 c LPAC).

2.3. La novedosa disciplina sobre representación de los interesados ante las Administraciones Públicas españolas. Los registros de apoderamientos y su régimen de funcionamiento

El régimen legal sobre el otorgamiento y la eficacia de la representación ciudadana ante las Administraciones Públicas ha variado también sensiblemente con la reforma de 2015. En efecto, como ya adelantamos, se prevé de modo original la posibilidad de otorgamiento de representación *apud acta*, no solo de modo físico sino también mediante comparecencia virtual en la *sede electrónica*²¹ del correspondiente organismo o Administración Pública (art. 5 LPAC).

Pero, tal vez, la principal originalidad de la nueva disciplina se halle en la consagración del deber de todas las Administraciones Públicas de disponer de un *registro electrónico general de apoderamientos*, cuya regulación se contiene en el art. 6 LPAC. En cada registro se inscribirán, al menos²², los apoderamientos *apud acta*, presenciales o virtuales que sean, así como su bastanteo, que hayan sido otorgados por particulares a favor de representantes para actuar ante la correspondiente Administración Pública. Estos registros generales se hacen compatibles con la existencia de registros *especiales* o *particulares* de apoderamientos en cada organismo. Los registros, generales y particulares, de todas las Administraciones Públicas y organismos del sector público, deberán ser plenamente

²¹ Sobre la sede electrónica, *vid.* las consideraciones desarrolladas *infra*, IV.b.

²² Expresión que viene a significar que podrán, asimismo, constar otro tipo de apoderamientos distintos de los realizados *apud acta*, como los notariales.

interoperables entre sí, *“de modo que se garantice su interconexión, compatibilidad informática, así como la transmisión telemática de las solicitudes, escritos y comunicaciones que se incorporen a los mismos”* (art. 6.2 LPAC).

Es más, la nueva disciplina establece una decisiva extensión subjetiva de este mandato de interconexión de los registros de apoderamientos, de modo que los mismos deberán permitir a la Administración Pública actuante la comprobación de los apoderamientos que los ciudadanos que ante ella quieran actuar hayan otorgado a favor de terceros, en otros ámbitos del tráfico jurídico, de modo que habrá de permitirse *“la consulta a otros registros administrativos similares, al registro mercantil, de la propiedad, y a los protocolos notariales”*, que deberán ser, en consecuencia, interoperables con los mencionados registros administrativos de apoderamientos.

Adviértase, no obstante, que, dadas las exigencias organizativas y de coordinación interadministrativa que comporta esta disciplina, la misma — como también la relativa a los registros electrónicos, registros de empleados públicos habilitados para la firma electrónica subrogada de los ciudadanos, puntos de acceso general electrónico y archivo único electrónico— queda diferida en su eficacia dos años (hasta 2018) desde la entrada en vigor de la Ley (disp. final 7ª LPAC)²³.

²³ Adviértase que se trata, simultáneamente y en muy buena medida, de las mismas materias en las que el legislador ha dispuesto asimismo un “liderazgo forzoso” de la Administración General de Estado, al establecer que *“las Comunidades Autónomas y las Entidades Locales podrán adherirse voluntariamente y a través de medios electrónicos a las plataformas y registros establecidos al efecto por la Administración General del Estado”*. Ahora bien: *“Su no adhesión, deberá justificarse en términos de eficiencia conforme al artículo 7 de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera.*

En el caso que una Comunidad Autónoma o una Entidad Local justifique ante el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas que puede prestar el servicio de un modo más eficiente, de acuerdo con los criterios previstos en el párrafo anterior, y opte por mantener su propio registro o plataforma, las citadas Administraciones deberán garantizar que éste cumple con los requisitos del Esquema Nacional de Interoperabilidad, el Esquema Nacional de Seguridad, y sus normas técnicas de desarrollo, de modo que se

3. Las notificaciones electrónicas

Aun con ciertos antecedentes en la LAECSP, la nueva disciplina legal establece, por primera vez en tales términos, que las notificaciones se practicarán como regla general por medios electrónicos (art. 41 LPAC) y, en todo caso, cuando el interesado resulte obligado a recibir notificaciones por estos medios. La imposibilidad de práctica de notificaciones electrónicas queda reducido a dos supuestos únicamente: a) cuando el interesado o su representante comparezcan espontáneamente en las oficinas de asistencia en materia de registro y soliciten la comunicación o notificación personal en ese momento; y b) cuando, por razones de eficacia de la actuación administrativa, resulte necesario practicar la notificación por entrega directa de un empleado público de la Administración notificante. La impronta tecnificadora de la reforma en materia de notificaciones se advierte, de hecho, en que incluso también las que se deban practicar de manera presencial, deberán ponerse a disposición en la sede electrónica correspondiente.

De manera que, como señalábamos, la reforma de 2015 ha impulsado decididamente el uso de medios electrónicos para practicar la notificación de los actos administrativos, que se configura, pues, como preferente con carácter general, salvo que se trate de alguno de los supuestos en que su uso se prevé como obligatorio, tal y como sucede con las personas jurídicas o, en el caso de las personas físicas, cuando así lo prevea una norma reglamentaria, según ya vimos. En todo caso, con carácter complementario y sin efectos jurídicos, la LPAC prevé que el interesado pueda indicar un número de móvil y/o una dirección de correo-e para que le sean remitidas comunicaciones informativas, respecto de la práctica o

garantice su compatibilidad informática e interconexión, así como la transmisión telemática de las solicitudes, escritos y comunicaciones que se realicen en sus correspondientes registros y plataformas” (disp. adic. 2ª LPAC).

puesta a disposición de notificaciones de actos administrativos, de manera que se facilite su conocimiento y, por tanto, su eficacia²⁴.

Por lo que se refiere a su modo de funcionamiento, cuando la notificación se practique utilizando medios electrónicos, los actos notificados podrán ponerse a disposición de los destinatarios bien en la sede electrónica de la entidad actuante bien, en su caso, mediante un sistema de dirección electrónica habilitada. Dada la singularidad tecnológica de esta vía, la notificación se entiende practicada cuando el destinatario acceda efectivamente a su contenido, de ahí la importancia práctica de la comunicación informativa a través del móvil/correo-e a que aludíamos con anterioridad. Ahora bien, tal y como prevé el art. 43 LPAC, si transcurrieran diez días naturales desde dicha puesta a disposición sin que se accediere efectivamente a la notificación, se entenderá que la misma ha sido rechazada, solución legal muy criticable por cuanto podrían incluso haber concurrido problemas técnicos y/o materiales que dificultasen el acceso y, a la postre, impidieran el conocimiento efectivo a la notificación, sin que el legislador haya previsto ahora solución alguna para esta eventualidad, de modo contrario a lo que en su día hizo el art. 28.3 LAECSP.

4. El *expediente administrativo electrónico*

Resulta seguramente un tanto llamativo que la primera vez que viene legalmente definido el concepto de *expediente administrativo* en el Derecho español haya sido con ocasión de la reforma que analizamos. En efecto, el art. 70 LCAP lo concibe como “*el conjunto ordenado de*

²⁴ No obstante, la ausencia del empleo de estos medios complementarios de información, en caso de que hayan sido facilitados por el interesado, no tiene eficacia invalidante alguna sobre la notificación practicada lo que, unido al peculiar sistema de notificación electrónica consagrado (que examinamos seguidamente en el texto, ha sido criticado por algún autor. Así, Valero Torrijos, J., “La reforma de la Administración electrónica en relación con el régimen jurídico del sector público y el procedimiento administrativo común”, en AA.VV., *La reforma del procedimiento administrativo y del régimen jurídico del sector público*, Institut d’Estudis Autònòmics, Palma, 2016, págs. 114-115.

documentos y actuaciones que sirven de antecedente y fundamento a la resolución administrativa, así como las diligencias encaminadas a ejecutarla”. No obstante, en su apartado 4 el precepto opera, asimismo, una delimitación negativa del concepto, señalando aquellos documentos o elementos informativos que —por sus especiales características de informalidad, espontaneidad de su formulación, carácter puramente doméstico o intrascendencia para los intereses implicados, entre otras— no forman parte del expediente. De este modo, no integra el expediente administrativo “*la información que tenga carácter auxiliar o de apoyo, como la contenida en aplicaciones, ficheros y bases de datos informáticas, notas, borradores, opiniones, resúmenes, comunicaciones e informes internos o entre órganos o entidades administrativas, así como 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*”.

Aunque el derecho de acceso a la información pública en España —previamente analizado en sus trazos más elementales— ha quedado, a partir de la LTBG, desvinculado del constringente concepto de *expediente administrativo*, como en cambio sucedía durante la disciplina previa contenida hasta 2013 en el art. 37 LRJPC, resulta indudable que el acceso a todos los elementos informativos referidos podrá ser denegado por la Administración Pública ante la que se formule una solicitud en este sentido, incluso aunque se trate de un interesado y el procedimiento se encuentre *in itinere*. Cuando el solicitante no sea parte en el procedimiento, la firmeza de esta conclusión parece aún más contundente y se acompañará, además, de una incerteza mayor para el interesado en cuanto a la existencia formal misma de tales documentos.

La norma mencionada señala que los expedientes seguirán este modelo electrónico y que su integración se realizará mediante “*la agregación ordenada de cuantos documentos, pruebas, dictámenes, informes, acuerdos, notificaciones y demás diligencias deban integrarlos, así como un índice numerado de todos los documentos que contenga cuando se remita*”. Esto significa, en términos coloquiales, que el expediente electrónico adoptará, en su versión más generalizada, la forma

de un fichero o carpeta informática a la que se irán incorporando archivos diversos²⁵. Asimismo, deberá constar en el expediente copia electrónica certificada de la resolución adoptada.

Por lo que se refiere a la que podríamos denominar *dinámica* del expediente administrativo, la LPAC señala que “*cuando en virtud de una norma sea preciso remitir el expediente electrónico, se hará de acuerdo con lo previsto en el esquema nacional de interoperabilidad y en las correspondientes normas técnicas de interoperabilidad, y se enviará completo, foliado, autenticado y acompañado de un índice, asimismo autenticado, de los documentos que contenga. La autenticación del citado índice garantizará la integridad e inmutabilidad del expediente electrónico generado desde el momento de su firma y permitirá su recuperación siempre que sea preciso, siendo admisible que un mismo documento forme parte de distintos expedientes electrónicos*” (art. 70.3). El ejemplo paradigmático en el que el Derecho español exige de la Administración Pública la remisión del expediente se reconduce a los casos de enjuiciamiento de la actividad administrativa por los órganos de la Jurisdicción contencioso-administrativa. En tal contexto, llama la atención que, precisamente en sintonía con los avanzados planteamientos en que dice basarse la reforma, no se haya operado una simultánea actualización de la operación de *remisión* del expediente, cambiándose por una sencilla *puesta a disposición* electrónica²⁶.

²⁵ Sobre esta característica del nuevo expediente electrónico, véase Sanz Larruga, F.J., “Gestión documental”, en Gamero Casado, E. (Dir.) y Fernández Ramos, S. y Valero Torrijos, J. (Coords.), *Tratado de procedimiento administrativo común y régimen jurídico básico del sector público*, T.I, Tirant lo Blanch, Valencia, 2017, pág. 966; así como bibliografía citada.

²⁶ Art. 48 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa. Esta falta de actualización resulta aún más sorprendente si se tiene en cuenta que la remisión del expediente por parte de la Administración Pública viene constituyendo, históricamente, un obstáculo para la gestión procesal eficaz de esta jurisdicción, así como para la tutela de las posiciones subjetivas de los justiciables. De hecho, la Ley de 1998 inauguró una disciplina mucho más exigente que la anterior (de 1956), previendo, en caso de inercia administrativa en esta materia, la imposición de

5. La instrucción de los procedimientos y el empleo de medios electrónicos. Especial referencia a los trámites participativos

Como estamos comprobando, solo a partir de una generalización muy intensa del uso de medios electrónicos en la actividad administrativa, es posible hablar de ordenación e instrucción *electrónica* de los procedimientos. En efecto, como señala la Exposición de Motivos de la LRJSP — y en buena medida confirmaremos seguidamente —, “la utilización de medios electrónicos ha de ser lo habitual, como la firma y sede electrónicas, el intercambio electrónico de datos en entornos cerrados de comunicación y la actuación administrativa automatizada”. Asimismo, se generaliza el uso de registros electrónicos; la gestión documental y archivo electrónico; el funcionamiento electrónico de los órganos colegiados, etcétera. En este contexto, insistimos, cabe hablar de una instrucción electrónica de los procedimientos. De hecho, solo cabe hablar de ella.

De entre todos los actos de instrucción, existe una previsión legal expresa respecto de su verificación, total o parcialmente, electrónica en relación con dos de ellos²⁷. Por una parte, se dispone que los informes que hayan de emitirse en el procedimiento habrán de serlo por medios electrónicos (art. 80.2 LPAC). Por otra, se establece también la máxima tecnificación de los mecanismos de participación. Así, en los procedimientos enderezados a la evacuación de actos o disposiciones singulares, el anuncio de la denominada *información pública*²⁸ (art. 83

multas coercitivas a las autoridades o los funcionarios responsables e, incluso, la eventual deducción de responsabilidades penales.

²⁷ No obstante, la LPAC contiene alguna referencia de orden general en esta sede. Así, la contenida en el art. 75.2, en relación con que “*las aplicaciones y sistemas de información utilizados para la instrucción de los procedimientos deberán garantizar el control de los tiempos y plazos, la identificación de los órganos responsables y la tramitación ordenada de los expedientes, así como facilitar la simplificación y la publicidad de los procedimientos*”.

²⁸ La *información pública* —a no confundir con la que resulta accesible a través del ejercicio del derecho de acceso— es un trámite participativo, esencialmente enderezado a la adquisición de elementos de juicio por parte de la Administración Pública, no tanto de

LPAC) habrá de publicarse en el diario oficial que corresponda —partiendo de que todos los diarios oficiales son difundidos en formato electrónico en España, a día de hoy—, pero también parece que habrá de ponerse a disposición de quien lo solicite en la *sede electrónica* correspondiente²⁹.

Tal vez merezca la pena, asimismo, hacer una breve referencia a la participación electrónica de los ciudadanos en el procedimiento de elaboración de normas administrativas (*reglamentos o disposiciones generales normativas*). En efecto, la participación —hoy mayormente electrónica— en los procedimientos que suponen el ejercicio de potestades administrativas relacionadas con la elaboración de normas (potestad reglamentaria y potestad gubernamental de iniciativa legislativa) es, al menos parcialmente, una tradición del ordenamiento jurídico español desde

carácter defensivo, que considera la intervención en la condición de ciudadano (*uti cives*), como un *input* valioso de cara a la adopción de una decisión. Por ello, para participar a través de esta convocatoria, no se exige la condición de parte en el procedimiento. Se distingue, así de la denominada *audiencia* y de otros expedientes, como las *alegaciones*, cuyo fin primordial es defensivo de las posiciones jurídicas subjetivas cualificadas de que son portadores quienes participan en el procedimiento en condición de parte necesaria.

²⁹ La sede electrónica es una herramienta ya prevista por la LAECSP y netamente diferenciada del portal de Internet de una Administración Pública (art. 39 LRJSP), que ahora la LRJSP define como “*aquella dirección electrónica, disponible para los ciudadanos a través de redes de telecomunicaciones, cuya titularidad corresponde a una Administración Pública, o bien a una o varios organismos públicos o entidades de Derecho Público en el ejercicio de sus competencias*”. Su titular será responsable del cumplimiento de los principios de integridad, veracidad y actualización de la información y de los servicios a los que pueda accederse a través de la misma. Los principios que han de regir su funcionamiento son los de transparencia, publicidad, responsabilidad, calidad, seguridad, disponibilidad, accesibilidad (lo que se especifica como empleo de estándares abiertos y, en su caso, de aquellos otros que sean de uso generalizado por los ciudadanos), neutralidad e interoperabilidad. En todo caso, deberá garantizarse la identificación del órgano titular de la sede, así como los medios disponibles para la formulación de sugerencias y quejas, así como dispondrán de sistemas que permitan el establecimiento de comunicaciones seguras siempre que sean necesarias. Habrán de utilizar, para identificarse y garantizar una comunicación segura con las mismas, certificados reconocidos o cualificados de autenticación de sitio web o medio equivalente (art. 38 LRJSP).

finales de los años 50 del siglo XX. A partir de 2015, uno de los principios legales que rige el ejercicio de las potestades normativas del complejo Gobierno-Administración Pública es el de *transparencia* (art. 129 LPAC), cuyas consecuencias son: “a) *que se posibilite un acceso sencillo, universal y actualizado a la normativa en vigor y los documentos propios de su proceso de elaboración, en los términos establecidos en el artículo 7 de la ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno; b) que se definan claramente los objetivos de las iniciativas normativas y su justificación en el preámbulo o exposición de motivos; y c) que se posibilite que los potenciales destinatarios tengan una participación activa en la elaboración de las normas esta exigencia encuentra una concreción muy precisa a su vez en el art. 133 LPAC*”.

En efecto, por primera con carácter básico en nuestro Derecho, este art. 133 LPAC contiene algunas disposiciones actualizadas sobre la participación electrónica en este tipo de procedimientos:

1) *Consulta pública electrónica* (a través del portal web de la Administración Pública competente), en la que se recabará la opinión de los sujetos y de las organizaciones más representativas potencialmente afectados por la futura norma acerca de:

- a) los problemas que se pretenden solucionar con la iniciativa;
- b) la necesidad y oportunidad de su aprobación;
- c) los objetivos de la norma;
- d) las posibles soluciones alternativas regulatorias y no regulatorias³⁰, incluyendo, claro es, la decisión de no implementar solución normativa alguna.

2) Sin perjuicio de la consulta pública electrónica previa a que nos referimos en el apartado anterior, “con anterioridad a la redacción del texto de la iniciativa, cuando la norma afecte a los derechos e intereses legítimos de las personas, el centro directivo competente publicará el texto en el portal web correspondiente, con el objeto de dar audiencia a los ciudadanos

³⁰ En el mismo sentido, aunque ya sin ese carácter básico, se pronuncia el art. 26.6 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno, afectada en esta concreta materia por la LRJSP.

afectados. Es esta la llamada *audiencia directa*³¹. Asimismo, se recabarán cuantas aportaciones adicionales puedan hacerse por otras personas o entidades. Esta llamada abierta a una intervención no cualificada por la titularidad de un derecho subjetivo o de un interés legítimo, responde, según ha quedado expuesto, al modelo de la denominada *información pública*, especialmente eficaz y pertinente en los procedimientos de producción normativa, dado su amplio alcance.

Por último, podrá también recabarse directamente la opinión de las organizaciones o asociaciones reconocidas por ley que agrupen o representen a las personas cuyos derechos o intereses legítimos se vieren afectados por la norma y cuyos fines guarden relación directa con su objeto. Esta recibe, en cambio, la denominación de *audiencia indirecta*. Como puede comprobarse, sólo la directa es ahora obligatoria³².

6. Colegialidad virtual: el empleo de medios electrónicos en la convocatoria, constitución, deliberación y adopción de acuerdos de los órganos administrativos colegiados

La LRJSP (arts. 15 a 18) ha establecido con carácter básico que los órganos colegiados podrán constituirse, convocar a sus miembros, celebrar sus sesiones, adoptar acuerdos y remitir las actas tanto de forma presencial como a distancia, salvo que su reglamento interno recoja expresa y excepcionalmente lo contrario. En consecuencia, por lo que se refiere fundamentalmente a las convocatorias y la celebración de las sesiones, la regla establecida al respecto es altamente positiva, en la medida en que implica el reconocimiento de la posibilidad legal de un funcionamiento

³¹ No obstante, debe repararse en que, a pesar de su denominación, la *audiencia* es un trámite exclusivamente escrito, ahora electrónico.

³² Sobre este particular, permítasenos la remisión a nuestro trabajo Fernández Salmerón, M., “La potestad reglamentaria. El procedimiento de elaboración de los reglamentos”, en Gamero Casado, E. (Dir.) y Fernández Ramos, S. y Valero Torrijos, J. (Coords.), *Tratado de procedimiento administrativo común y régimen jurídico básico del sector público*, cit., T.II, págs. 2508 y ss., espacialmente 2536-2541.

virtual de los órganos colegiados, acorde con el moderno contexto tecnológico.

De este modo, en las sesiones que celebren los órganos colegiados a distancia, sus miembros podrán encontrarse en distintos lugares siempre y cuando se asegure por medios electrónicos —considerándose como tales los telefónicos y audiovisuales— la identidad de los miembros, el contenido de sus manifestaciones, el momento en que éstas se producen, así como la interactividad e intercomunicación entre ellos en tiempo real y la disponibilidad de los medios durante la sesión. Entre otros, se considerarán incluidos entre los medios electrónicos válidos, el correo electrónico, las audioconferencias y las videoconferencias³³.

Para la válida constitución del órgano, a efectos de la celebración de sesiones, deliberaciones y toma de acuerdos, se requerirá la asistencia, presencial o a distancia, del presidente y secretario y la de la mitad, al menos, de sus miembros; exigencia esta de *quorum* constitutivo que ya venía siendo la regla en la materia bajo la regulación precedente. Cuando estuvieran reunidos, de manera presencial o a distancia, el secretario y todos los miembros del órgano colegiado, éstos podrán constituirse válidamente como órgano colegiado para la celebración de sesiones, deliberaciones y adopción de acuerdos sin necesidad de convocatoria previa cuando así lo decidan todos sus miembros.

Salvo que no resulte posible, las convocatorias serán remitidas a los miembros del órgano colegiado a través de medios electrónicos, haciendo constar en las mismas el orden del día junto con la documentación necesaria para su deliberación cuando sea posible, las condiciones en las que se va a celebrar la sesión, el sistema de conexión y, en su caso, los lugares en que estén disponibles los medios técnicos necesarios para asistir

³³ La consideración legislativa expresa del correo electrónico como medio que permite la interactividad en tiempo real es muy criticable y, previsiblemente, no dejará de suscitar problemas en lo sucesivo, sencillamente porque no responde a ese modelo. Algunos autores así lo han considerado. Véase, entre otros, Valero Torrijos, J., “Los órganos administrativos”, en Gamero Casado, E. (Dir.) y Fernández Ramos, S. y Valero Torrijos, J. (Coords.), *Tratado de procedimiento administrativo común y régimen jurídico básico del sector público*, cit., T.II, págs. 2744-2745, así como la bibliografía allí citada.

y participar en la reunión. Asimismo, cuando se asista a distancia, los acuerdos se entenderán adoptados en el lugar donde tenga la sede el órgano colegiado y, en su defecto, donde esté ubicada la presidencia.

Las certificaciones que expidan los secretarios de los órganos colegiados, en relación con los acuerdos adoptados, serán expedidas asimismo por medios electrónicos, salvo que el interesado manifieste expresamente lo contrario y no tenga obligación de relacionarse con las Administraciones por esta vía.

En lo referente a la constancia de las sesiones que celebre el órgano colegiado, las mismas podrán grabarse. El fichero resultante de la grabación, junto con la certificación expedida por el secretario de la autenticidad e integridad del mismo, y cuantos documentos en soporte electrónico se utilizasen como documentos de la sesión, podrán acompañar al acta de las sesiones, sin necesidad de hacer constar en ella los puntos principales de las deliberaciones. La grabación de la sesión no es, pues, un sustitutivo del acta redactada por el secretario, sino un elemento auxiliar y eventualmente de contraste y verificación de lo acaecido en la sesión, pero que en todo caso deberá, junto a la restante documentación electrónica, acompañar al acta.

Finalmente, el acta de cada sesión podrá aprobarse en la misma reunión o en la inmediata siguiente, como venía también siendo la regla con anterioridad. Su redacción sigue correspondiendo al secretario, con el visto bueno del Presidente y habrá de remitirla a los restantes miembros a través de medios electrónicos. Cuando se hubiese optado por la grabación de las sesiones celebradas o por la utilización de documentos en soporte electrónico, deberán conservarse de forma que se garantice la integridad y autenticidad de los ficheros electrónicos correspondientes y el acceso a los mismos por parte de los miembros del órgano colegiado.

7. Requisitos de la actividad administrativa realizada a través de medios electrónicos

La actuación formal realizada a través de medios electrónicos puede adoptar muchas formas y ser analizada desde varias perspectivas,

sujetándose en todo caso, a partir de la reforma, a una serie de reglas esenciales. Tanto la fenomenología más a nuestro juicio más relevante, como tales reglas comunes, serán objeto de una exposición sumaria seguidamente.

7.1. La actuación administrativa automatizada

De un modo un tanto inopinado —pues su ubicación hubiera sido seguramente más razonable en la LPAC—, la LRJSP (arts. 41 y 42) ha regulado la llamada *actuación administrativa automatizada*, que define como “*cualquier acto o actuación realizada íntegramente a través de medios electrónicos por una Administración Pública en el marco de un procedimiento administrativo y en la que no haya intervenido de forma directa un empleado público*”. Por supuesto, nos referimos ahora a la automatización del contenido decisor del acto. La producción formal de los actos administrativos de modo electrónico se consagra, como ya adelantamos, en otro precepto (el art. 35 LPAC), que dispone que “*los actos se producirán por escrito a través de medios electrónicos a menos que su naturaleza exija otra forma más adecuada de expresión y constancia*”.

La no intervención “directa” de empleados públicos en la génesis de dicha manifestación de voluntad, conocimiento o juicio no exime a la Administración Pública, claro está, de vincular previamente tales declaraciones con un órgano administrativo —o con varios, en su caso—, que será/n el/los competente/s para “*la definición de las especificaciones, programación, mantenimiento, supervisión y control de calidad y, en su caso, auditoría del sistema de información y de su código fuente*”. Pero, al margen de el engarce organizativo de tales funciones sustantivas, inexcusablemente habrá de vincularse dicha actuación a la organización pública de la que procede, lo que se hace mediante la indicación del órgano que debe ser considerado, formalmente, responsable de la actuación automatizada a efectos de su impugnación.

El art. 42 LRJSP establece, por su parte, que las distintas Administraciones Públicas podrán optar, en el marco de sus competencias

de actuación administrativa automatizada, por diversos sistemas de firma electrónica:

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

7.2. Empleo de sistemas de identificación y firma electrónica por Administraciones Públicas y ciudadanos

Las Administraciones Públicas españolas podrán, según la LRJSP (art. 40), identificarse mediante el uso de un sello electrónico, basado en un certificado electrónico reconocido o cualificado que reúna los requisitos exigidos por la legislación de firma electrónica. Tales certificados electrónicos incluirán el número de identificación fiscal y la denominación correspondiente, así como, en su caso, la identidad de la persona titular en el caso de los sellos electrónicos de órganos administrativos. Como medida de transparencia y certeza en las relaciones de los ciudadanos con las Administraciones Públicas, la relación de sellos electrónicos utilizados por cada Administración Pública, incluyendo las características de los certificados electrónicos y los prestadores que los expiden, deberá ser pública y accesible por medios electrónicos. Además, cada Administración Pública adoptará las medidas adecuadas para facilitar la verificación de sus sellos electrónicos. También se dispone que se entenderá identificada la Administración Pública respecto de la información que se publique como propia en su portal de internet.

Distinto es el supuesto del empleo de firma electrónica en la actuación electrónica de las Administraciones Públicas, que viene exigida de modo indubitado por el art. 43 LRJSP. A este respecto, conviene

resaltar dos cuestiones importantes. Por una parte, que, por razones de seguridad, en el uso de dichos sistemas de firma electrónica por parte de los empleados públicos no podrá hacerse constar su número de documento nacional de identidad, pudiendo únicamente incorporarse el número interno de registro de personal. Por otra parte, la LRJSP deja libertad a las Administraciones Públicas para determinar aquellas actuaciones o informes que exijan el empleo de “firma electrónica reconocida o cualificada y avanzada basada en certificados electrónicos reconocidos o cualificados de firma electrónica” (art. 45).

Por lo que se refiere al uso de estos sistemas por parte de los ciudadanos, su identificación se regula en la LPAC (arts. 9 a 12), lo que seguramente vuelve a constituir un defecto de ubicación sistemática. En cualquier caso, la Ley señala que las Administraciones Públicas vendrán obligadas a verificar la identidad de los interesados en el procedimiento administrativo, mediante la comprobación de su nombre y apellidos o denominación o razón social, según corresponda, que consten en el documento nacional de identidad o documento identificativo equivalente.

En esa lógica, los interesados podrán identificarse electrónicamente ante las Administraciones Públicas a través de cualquier sistema que cuente con un registro previo como usuario que permita garantizar su identidad. En particular, serán admitidos, los siguientes:

- a) sistemas basados en *certificados electrónicos reconocidos o cualificados de firma electrónica* expedidos por prestadores incluidos en la lista de confianza de prestadores de servicios de certificación. Se incluyen a estos efectos los certificados de persona jurídica y de entidad sin personalidad jurídica³⁴;

³⁴ Téngase en cuenta que el art. 11 LPAC señala que “2. Las Administraciones Públicas sólo requerirán a los interesados el uso obligatorio de firma para:

- a) Formular solicitudes.
- b) Presentar declaraciones responsables o comunicaciones.
- c) Interponer recursos.
- d) Desistir de acciones.
- e) Renunciar a derechos”. En definitiva, para la verificación de los trámites más solemnes que pueden realizarse ante cualquier Administración Pública.

- b) sistemas basados en *certificados electrónicos reconocidos o cualificados de sello electrónico* expedidos por prestadores incluidos en la lista de confianza de prestadores de servicios de certificación;
- c) sistemas de *clave concertada* y cualquier otro sistema que las Administraciones Públicas consideren válido, en los términos y condiciones que se establezcan.

El legislador de 2015 otorga libertad a las Administraciones Públicas para admitir en exclusiva cualquiera de los sistemas expuestos para la realización de un trámite, conjunto de trámites o procedimientos específicos. Ahora bien, la admisión alguno de los sistemas incluidos en la letra *c* anterior, implicará *ope legis* la de cualquiera de los sistemas incluidos en las letras *a* y *b*, lo que resulta plenamente lógico. Asimismo, se atribuye una cualificada eficacia a la elección realizada por la Administración General de Estado en este ámbito, de modo que “*la aceptación de alguno de estos sistemas por la Administración General del Estado servirá para acreditar frente a todas las Administraciones Públicas, salvo prueba en contrario, la identificación electrónica de los interesados en el procedimiento administrativo*” (art. 9.3 LPAC).

Finalmente, como medida de choque en materia de *brecha digital*, la LPAC ha instaurado la obligación por parte de las Administraciones Públicas de asistencia a los ciudadanos en el uso de la firma electrónica, llegando incluso a admitir que tales ciudadanos queden identificados y firmen en el procedimiento a través del uso por los empleados públicos de sus propios dispositivos de firma, siendo necesario en tales casos que el ciudadano se identifique ante el empleado público y quede constancia de que consiente dicha actuación. Como complemento a esta medida legal, se insta a la creación en cada Administración Pública de un registro de empleados públicos habilitados para la operación apenas descrita; registros que habrán de estar interconectados y ser totalmente interoperables.

7.3. Relaciones electrónicas entre Administraciones Públicas

Dejando de lado momentáneamente la perspectiva exclusiva de las relaciones Administración Pública-ciudadanos y re-enfocando el análisis

sobre el plano de las relaciones inter-administrativas —aun sin desvincularlas, como es natural, de los intereses de aquellos—, cabe señalar que el art. 155 LRJSP establece como principio general de tales relaciones la obligación para todas las Administraciones Públicas de facilitar a las demás la máxima colaboración informativa. De manera que, como consecuencia de los derechos de los ciudadanos y de las obligaciones públicas mencionadas hasta ahora y siempre en el respeto de la disciplina sobre protección de datos personales, cada Administración Pública deberá facilitar el acceso de las restantes Administraciones Públicas a los datos relativos a los interesados que obren en su poder, especificando las condiciones, protocolos y criterios funcionales o técnicos necesarios para acceder a dichos datos con las máximas garantías de seguridad, integridad y disponibilidad.

Existen, no obstante, unas limitaciones objetivas a este deber de colaboración, de modo que la disponibilidad de tales datos no es libre, ni en el plano material ni en el cronológico, y estará limitada estrictamente a aquellos que son requeridos a los interesados por las restantes Administraciones Públicas para la tramitación y resolución de los procedimientos y actuaciones de su competencia, de acuerdo con la normativa reguladora de los mismos.

Nuevamente, para hacer posible la obtención de frutos a partir de esos deberes de colaboración informativa, la Ley impone, paralelamente, unos deberes de implementación de las soluciones técnicas adecuadas, señalando que la Administración General de Estado, las Administraciones autonómicas y las entidades locales, adoptarán las medidas necesarias e incorporarán en sus respectivos ámbitos las tecnologías precisas para posibilitar la interconexión de sus redes con el fin de crear una red de comunicaciones que interconecte los sistemas de información de las Administraciones Públicas y permita el intercambio de información y servicios entre las mismas, llegando incluso a incluir entre los objetivos de tales mandatos la interconexión con las redes de las instituciones de la Unión Europea y de otros Estados miembros.

7.4. Una solución controvertida para garantizar la coordinación y la eficiencia en el empleo de sistemas y aplicaciones por parte de todas las Administraciones Públicas

Específicamente en materia de sistemas y aplicaciones — con la amplitud potencial que estos términos tienen en el escenario tecnológico actual —, sin distinciones adicionales ni matices, los arts. 157 (“Reutilización de sistemas y aplicaciones de propiedad de la Administración”) y 158 (“Transferencia de tecnología entre Administraciones”) LRJSP, consagran un auténtico repositorio interadministrativo para la reutilización de aplicaciones (llamado en la Ley “Directorio General de Aplicaciones”), señalando que *“las Administraciones pondrán a disposición de cualquiera de ellas que lo solicite las aplicaciones, desarrolladas por sus servicios o que hayan sido objeto de contratación y de cuyos derechos de propiedad intelectual sean titulares”* (art. 157). Cabe dudar de la futura operatividad real de esta medida, toda vez que los derechos de propiedad intelectual o industrial sobre aplicaciones no suelen corresponder al ente contratante. Ni mucho menos, pues, la titularidad de una licencia de explotación exclusiva por parte de la Administración Pública contratante parecería legitimar semejante expansión subjetiva en el aprovechamiento, aunque ciertamente los acuerdos que pudieran alcanzarse en el marco de la negociación contractual podrían prever y solucionar este aspecto³⁵.

Asimismo, se permite que, salvo casos especiales, las Administraciones Públicas cedentes puedan, en tales casos, acordar con las cesionarias la repercusión del coste de adquisición o fabricación de las aplicaciones cedidas; así como las aplicaciones podrán ser declaradas como

³⁵ Es más, en el ámbito de los contratos de servicios (no así en los de gestión de servicios públicos) el criterio que señalamos parece invertirse. El art. 301 de la Ley de Contratos del Sector Público, Texto refundido aprobado por el Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre, dispone que: “en todo caso, y aun cuando se excluya la cesión de los derechos de propiedad intelectual, el órgano de contratación podrá siempre autorizar el uso del correspondiente producto a los entes, organismos y entidades pertenecientes al sector público a que se refiere el artículo 3.1”.

fuentes abiertas “cuando de ello se derive una mayor transparencia en el funcionamiento de la Administración Pública o se fomente con ello la incorporación de los ciudadanos a la sociedad de la información”.

Pero, seguramente, la solución normativa más polémica ha sido la previsión contenida en el art. 157.3 LRJSP, que señala que *“las Administraciones Públicas, con carácter previo a la adquisición, desarrollo o al mantenimiento a lo largo de todo el ciclo de vida de una aplicación, tanto si se realiza con medios propios o por la contratación de los servicios correspondientes, deberán consultar en el directorio general de aplicaciones, dependiente de la Administración General de Estado, si existen soluciones disponibles para su reutilización, que puedan satisfacer total o parcialmente las necesidades, mejoras o actualizaciones que se pretenden cubrir, y siempre que los requisitos tecnológicos de interoperabilidad y seguridad así lo permitan. En este directorio constarán tanto las aplicaciones disponibles de la Administración General de Estado, como las disponibles en los directorios integrados de aplicaciones del resto de Administraciones Públicas. Pues bien, “en el caso de existir una solución disponible para su reutilización total o parcial, las Administraciones Públicas estarán obligadas a su uso, salvo que la decisión de no reutilizarla se justifique en términos de eficiencia conforme al artículo 7 de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera”.*

Ello supone que, a partir de conceptos un tanto evanescentes (como las referencias a *soluciones que puedan satisfacer total o incluso solo parcialmente las necesidades, mejoras o actualizaciones que se pretenden cubrir*), se establece una limitación *ex lege* —cabe señalar que, en abstracto, legítima— al ejercicio de competencias propias de las distintas Administraciones Públicas, que podría materializarse, a su vez, en restricciones al desarrollo de soluciones innovadoras o al ejercicio de la libertad contractual. Todo ello sin contar con la dificultad añadida para poder dilucidar estos supuestos en caso de derivar en un conflicto jurisdiccional.

Finalmente, se consagra una obligación para las restantes Administraciones Públicas de mantener directorios actualizados de

aplicaciones para su libre reutilización, de conformidad con lo dispuesto en el Esquema Nacional de Interoperabilidad³⁶. Estos directorios deberán ser plenamente interoperables con el Directorio General de la Administración General de Estado, de modo que se garantice su compatibilidad informática e interconexión. En este contexto, la Ley atribuye un claro liderazgo a esta última Administración Pública, de modo que a ella compete, no solo el mantenimiento de dicho Directorio General de aplicaciones para su reutilización, sino el apoyo para la libre reutilización de aplicaciones y el impulso del desarrollo de aplicaciones, formatos y estándares comunes en el marco de los Esquemas Nacionales de Interoperabilidad y Seguridad³⁷.

8. La nueva gestión documental

Dejando de lado los aspectos relativos a la racionalización de la carga documental de los ciudadanos ante las Administraciones Públicas, a que aludimos con anterioridad³⁸, la generalización del formato electrónico en la tramitación de los procedimientos y, en general, en la actuación de las Administraciones Públicas ha conllevado la necesidad de completar el nuevo cuadro normativo con una serie de disposiciones que, siendo coherentes con la realidad expresada, abarquen todos los aspectos y fases del ciclo de vida de la documentación administrativa. En tal sentido, la exposición que sigue — necesariamente sumaria, como las anteriores — se centrará en analizar el nuevo régimen de los registros documentales; los requisitos de validez y eficacia de los documentos y sus copias; así como la disciplina del archivo.

³⁶ Esquema Nacional de Interoperabilidad en el ámbito de la Administración Electrónica, aprobado por el Real Decreto 4/2010, de 8 de enero.

³⁷ Esquema Nacional de Seguridad en el ámbito de la Administración Electrónica, aprobado por el Real Decreto 3/2010, de 8 de enero.

³⁸ *Supra*, II.b.

8.1. Los registros electrónicos

A partir de 2018, todas las Administraciones Públicas españolas estarán obligadas a disponer de un registro electrónico general destinado a las dos funciones esenciales del flujo documental propio de las organizaciones públicas, realizando con ello una insuprimible labor de centralización e intermediación organizativa. En primer lugar, a dar entrada a documentos, hayan sido presentados por los ciudadanos o remitidos por otros órganos administrativos. En segundo lugar, a facilitar la salida de tales documentos. La existencia de este registro general de cada Administración Pública es, no obstante, compatible con la creación de registros *sectoriales* o *especiales* en las entidades vinculadas a las distintas Administraciones Públicas territoriales, siempre que se conecten al registro general correspondiente a su Administración territorial matriz.

Además de observar las exigencias previstas en la normativa sobre protección de datos personales y de tener que ser plenamente interoperables entre sí, todos los registros electrónicos habrán de cumplir una serie de condiciones, previstas en el art. 16 LPAC. En primer lugar, se establecen con carácter legal básico las condiciones y el contenido mínimo de los asientos de todos los registros electrónicos³⁹, así como las reglas de orden en el despacho de la documentación⁴⁰. En segundo lugar, la Ley de

³⁹ El art. 16 LPAC se dispone que: “3. *El registro electrónico de cada Administración u Organismo garantizará la constancia, en cada asiento que se practique, de un número, epígrafe expresivo de su naturaleza, fecha y hora de su presentación, identificación del interesado, órgano administrativo remitente, si procede, y persona u órgano administrativo al que se envía, y, en su caso, referencia al contenido del documento que se registra. Para ello, se emitirá automáticamente un recibo consistente en una copia autenticada del documento de que se trate, incluyendo la fecha y hora de presentación y el número de entrada de registro, así como un recibo acreditativo de otros documentos que, en su caso, lo acompañen, que garantice la integridad y el no repudio de los mismos*”.

⁴⁰ El art. 16 LPAC señala que: “2. *Los asientos se anotarán respetando el orden temporal de recepción o salida de los documentos, e indicarán la fecha del día en que se produzcan. Concluido el trámite de registro, los documentos serán cursados sin dilación a sus destinatarios y a las unidades administrativas correspondientes desde el registro en que hubieran sido recibidas*”.

reforma insiste —ahora bajo la nueva *veste* tecnológica— en una benéfica regla vigente ya bajo la legalidad anterior, consistente en la posibilidad de presentación *indirecta* de escritos y documentos dirigidos a las distintas Administraciones Públicas en los registros de cualesquiera otras⁴¹, con alguna novedad de cierta relevancia⁴². En cuarto lugar y en sintonía con esas “ventanas de flexibilidad” a que aludíamos⁴³, la LPAC ha dispuesto la obligación de digitalizar los documentos presentados en papel⁴⁴, aunque se ha mostrado inflexible fuera de estos cambios de formato⁴⁵. En quinto lugar, se consagra una habilitación al ciudadano para el pago por

⁴¹ Bajo la LRJPC de 1992 se establecía, no obstante, una limitación relativa, consistente en que la presentación en los registros de la Administración local de escritos dirigidos a las otras dos Administraciones territoriales (estatal o autonómica), requería de la suscripción previa del oportuno convenio entre las Administraciones afectadas (art. 38.4). Esta limitación desaparece en la nueva disciplina, de modo coherente, todo sea dicho.

⁴² En efecto, con notable repercusión sobre los casos de presentación indirecta de documentos, ha de tenerse en cuenta que el art. 21.3 *b* LPAC ha alterado la regla precedente de cara a la determinación del *dies a quo* para el cómputo del plazo máximo para resolver y notificar los procedimientos administrativos iniciados a solicitud del particular. En efecto, donde la norma previgente (art. 48.4 LRJPC) disponía que el plazo comenzaría a contar desde “*que la solicitud haya tenido entrada en cualquiera de los registros del órgano administrativo competente*”, la nueva disciplina señala que dicho inicio se producirá “*desde la fecha en que la solicitud haya tenido entrada en el registro electrónico de la Administración u Organismo competente para su tramitación*”, lo que, claro está, tiene un alcance sensiblemente distinto.

⁴³ *Vid. supra*, nota 12.

⁴⁴ En tales casos, la norma (art. 16.5) sigue disponiendo que se devolverán “*los originales al interesado, sin perjuicio de aquellos supuestos en que la norma determine la custodia por la Administración de los documentos presentados o resulte obligatoria la presentación de objetos o de documentos en un soporte específico no susceptibles de digitalización*”. No obstante, seguidamente, el legislador habilita a las Administraciones Públicas para que puedan imponer la presentación de ciertos documentos por vía electrónica “*para ciertos procedimientos y colectivos de personas físicas que, por razón de su capacidad económica, técnica, dedicación profesional u otros motivos quede acreditado que tienen acceso y disponibilidad de los medios electrónicos necesarios*”.

⁴⁵ Así, el art. 16.8 LPAC establece, taxativo, que “*no se tendrán por presentados en el registro aquellos documentos e información cuyo régimen especial establezca otra forma de presentación*”.

transferencia de cualesquiera cantidades que estos hayan de satisfacer con ocasión de la presentación de documentos.

En sexto lugar, un análisis algo más detenido merece el sistema de cómputo de los plazos administrativos en relación con la presentación de documentos ante las Administraciones Públicas en este contexto tecnológico. El art. 31 LPAC se refiere a esta cuestión estableciendo varias reglas:

- a) Cada oficina de registro se regirá, a efectos de fecha y hora que hayan de constar para la presentación de documentos, por las oficiales de la sede electrónica de acceso, que deberá contar con las medidas de seguridad necesarias para garantizar su integridad y figurar de modo accesible y visible;
- b) Todos los registros electrónicos permitirán la presentación de documentos todos los días del año durante las veinticuatro horas;
- c) A los efectos del cómputo de plazo fijado en días hábiles, y *en lo que se refiere al cumplimiento de plazos por los interesados*, la presentación en un día inhábil se entenderá realizada en la primera hora del primer día hábil siguiente, salvo que una norma permita expresamente la recepción en día inhábil. Los documentos se considerarán presentados por el orden de hora efectiva en el que lo fueron en el día inhábil y se reputarán anteriores, según el mismo orden, a los que lo fueran el primer día hábil posterior;
- d) En cambio, *el inicio del cómputo de los plazos que hayan de cumplir las Administraciones Públicas* vendrá determinado por la fecha y hora de presentación en el registro electrónico de cada Administración Pública u organismo. Dicha fecha y hora deberá ser comunicada a quien presentó el documento;
- e) La sede electrónica del registro de cada Administración Pública u organismo, determinará, atendiendo al ámbito territorial en el que ejerce sus competencias el titular de aquélla y al calendario previsto en el art. 30.7⁴⁶, los días que se considerarán inhábiles a estos efectos.

⁴⁶ Dicho precepto dispone que “*La Administración General del Estado y las Administraciones de las Comunidades Autónomas, con sujeción al calendario laboral oficial, fijarán, en su respectivo ámbito, el calendario de días inhábiles a efectos de*

Este será el único calendario de días inhábiles que se aplicará a efectos del cómputo de plazos en los registros electrónicos, sin que resulte de aplicación a los mismos lo dispuesto en el artículo 30.6. Precepto este que reitera la regla, ya vigente con anterioridad⁴⁷, sobre la consideración como inhábiles de los días que sean hábiles/inhábiles en la localidad residencia del interesado y en sede del órgano administrativo o viceversa. Nuevamente, el contexto tecnológico impone la no aplicación de esta vieja regla, sin duda concebida para un escenario radicalmente distinto.

- f) En cuanto a la posibilidad de *incidencias técnicas* en el uso de los registros electrónicos, debe acudirse a la regla general prevista en el art. 32.4 LPAC, que establece que, en caso de producirse dicha incidencia, la Administración Pública *podrá* acordar una ampliación de los plazos no vencidos, debiendo ser objeto de publicación en la sede electrónica tanto del suceso de la incidencia, como de la ampliación misma. Cabe decir, no obstante, que la solución dada a estas eventualidades no resulta muy satisfactoria, toda vez que ni se establecen criterios ciertos por lo que afecta a la duración máxima de las eventuales ampliaciones, ni se delimitan los procedimientos para los cuales sería admisible tal ampliación⁴⁸ ni, finalmente, se contempla la posibilidad de hacer la presentación por otras vías, lo que sería del

cómputos de plazos. El calendario aprobado por las Comunidades Autónomas comprenderá los días inhábiles de las Entidades Locales correspondientes a su ámbito territorial, a las que será de aplicación.

Dicho calendario deberá publicarse antes del comienzo de cada año en el diario oficial que corresponda, así como en otros medios de difusión que garanticen su conocimiento generalizado”.

⁴⁷ Art. 48.5 LRJPC.

⁴⁸ Téngase en cuenta que, en función de la naturaleza del procedimiento de que se trate, las ampliaciones de plazos podrían resultar altamente comprometidas. Piénsese en procedimientos selectivos o de concurrencia (de contratación o acceso al empleo público, por ejemplo).

todo razonable, en el marco de ese planteamiento de “flexibilidad” al que varias veces hemos hecho alusión⁴⁹.

8.2. Régimen documental: documentos administrativos y documentos aportados por los interesados. Copias

La LPAC distingue el régimen jurídico de los que denomina *documentos públicos administrativos* (DPA) y el que corresponde a los documentos aportados por los interesados, que analizamos parcialmente al estudiar las medidas de simplificación de la carga documental. Asimismo, dispone unas reglas sobre la expedición, validez y eficacia de las copias de documentos electrónicos. Veámoslo.

El art. 26 LPAC define los DPA como los válidamente emitidos por los órganos de las Administraciones Públicas. Según vimos y siguiendo la estela de la legislación “analógica” precedente, dicho precepto establece que tales documentos se emitirán “*por escrito, a través de medios electrónicos, a menos que su naturaleza exija otra forma más adecuada de expresión y constancia*”. En cuanto a sus requisitos de validez, el precepto dispone que los DPA habrán de:

- a) *contener información de cualquier naturaleza archivada en un soporte electrónico según un formato determinado susceptible de identificación y tratamiento diferenciado;*
- b) *disponer de los datos de identificación que permitan su individualización, sin perjuicio de su posible incorporación a un expediente electrónico;*
- c) *incorporar una referencia temporal del momento en que han sido emitidos;*
- d) *incorporar los metadatos mínimos exigidos;*

⁴⁹ Para una visión en profundidad sobre la nueva disciplina de los registros electrónicos, remitimos a Rego Blanco, M.D., “La presentación de solicitudes, escritos y documentos ante las Administraciones Públicas”, en Gamero Casado, E. (Dir.) y Fernández Ramos, S. y Valero Torrijos, J. (Coords.), *Tratado de procedimiento administrativo común y régimen jurídico básico del sector público*, T.I, *cit.*, págs. 998-1055; así como bibliografía citada.

e) *incorporar las firmas electrónicas que correspondan de acuerdo con lo previsto en la normativa aplicable*⁵⁰.

La Ley establece a continuación la regla de que “*se considerarán válidos los documentos electrónicos, que cumpliendo estos requisitos, sean trasladados a un tercero a través de medios electrónicos*”.

Por lo que se refiere al régimen jurídico de las *copias* en un escenario electrónico, comienza por presentar problemas de comprensión el empleo de la expresión “*copia*” en un sentido análogo al tradicional. Sea como fuere, la LPAC (art. 27) dispone un conjunto de reglas muy exhaustivas sobre validez y eficacia de las copias. Así, por de pronto, cada Administración Pública ha de establecer aquellos órganos que tendrán la competencia para la expedición de copias auténticas de los documentos públicos administrativos o privados. Asimismo, se limita la eficacia de las copias en función del sujeto de quien provengan. De este modo, en general, las copias auténticas de documentos privados — se entiende que realizadas por una Administración Pública — surten únicamente efectos administrativos. En cuanto a las copias auténticas realizadas por una Administración Pública, las mismas tendrán validez en las restantes Administraciones Públicas⁵¹.

⁵⁰ El propio art. 26 LPAC exige del requisito de la firma electrónica a los “*documentos electrónicos emitidos por las administraciones públicas que se publiquen con carácter meramente informativo, así como aquellos que no formen parte de un expediente administrativo*”. No obstante, “*en todo caso, será necesario identificar el origen de estos documentos*”. Ello conduce, seguramente, a que estos documentos no deban ser considerados como DPA.

⁵¹ Dichas copias auténticas (en la Administración General de Estado, las de las Comunidades Autónomas y los Entes Locales) podrán realizarse por funcionario habilitado al efecto o por actuación automatizada. En relación con la primera de las alternativas, el precepto analizado señala que “*se deberá mantener actualizado un registro, u otro sistema equivalente, donde constarán los funcionarios habilitados para la expedición de copias auténticas que deberán ser plenamente interoperables y estar interconectados con los de las restantes Administraciones Públicas, a los efectos de comprobar la validez de la citada habilitación. En este registro o sistema equivalente constarán, al menos, los funcionarios que presten servicios en las oficinas de asistencia en materia de registros*”.

El legislador ha optado, asimismo, por establecer qué deba entenderse por *copia auténtica*, disponiendo que tendrá la consideración de copia auténtica de un DPA o documento privado la realizada, cualquiera que sea su soporte, por los órganos competentes de las Administraciones Públicas en la que quede garantizada la identidad del órgano que ha realizado la copia y su contenido; y siempre que las Administraciones Públicas se ajusten a lo previsto en el Esquema Nacional de Interoperabilidad, el Esquema Nacional de Seguridad y sus normas técnicas de desarrollo, así como a las siguientes reglas, establecidas en previsión de las distintas operaciones que puedan requerirse a la vista de la intersección de formatos:

- a) las copias electrónicas de un documento electrónico original o de una copia electrónica auténtica, con o sin cambio de formato, deberán incluir los metadatos que acrediten su condición de copia y que se visualicen al consultar el documento;
- b) las copias electrónicas de documentos en soporte papel o en otro soporte no electrónico susceptible de digitalización, requerirán que el documento haya sido digitalizado⁵² —obviamente, cabría añadir— y deberán incluir los metadatos que acrediten su condición de copia y que se visualicen al consultar el documento;
- c) las copias en soporte papel de documentos electrónicos requerirán que en las mismas figure la condición de copia y contendrán un código generado electrónicamente u otro sistema de verificación —que las Administraciones Públicas habrán de hacer públicos en su respectiva sede electrónica—, que permitirá contrastar la autenticidad de la copia mediante el acceso a los archivos electrónicos del órgano u organismo público emisor.
- d) las copias en soporte papel de documentos originales emitidos en dicho soporte se proporcionarán mediante una copia auténtica en papel del documento electrónico que se encuentre en poder de la

⁵² La Ley define el concepto de digitalización como “*el proceso tecnológico que permite convertir un documento en soporte papel o en otro soporte no electrónico en un fichero electrónico que contiene la imagen codificada, fiel e íntegra del documento*”.

Administración o bien mediante una puesta de manifiesto electrónica conteniendo copia auténtica del documento original.

Por otra parte, la LPAC establece el derecho de los *interesados* —no, adviértase, de los ciudadanos en general— a solicitar, en cualquier momento, la expedición de copias auténticas de los DPA que hayan sido válidamente emitidos por las Administraciones Públicas. La solicitud se dirigirá al órgano que emitió el documento original, debiendo expedirse, salvo las excepciones derivadas de la aplicación de la LTBG, en el plazo de quince días a contar desde la recepción de la solicitud en el registro electrónico de la Administración u organismo competente. No obstante, a nuestro juicio, la referencia a la legitimación para estas solicitudes a favor de los *interesados*, unido al hecho de que lo que se piden son copias auténticas de documentos — esto es, de soportes — y no el acceso a la *información pública*, hacen impertinente la remisión, aun con efecto parcialmente excluyente, a la LTBG.

Como determinaciones de cierre de este exhaustivo régimen, se establecen algunas normas complementarias, aunque asimismo determinantes. Así, las Administraciones Públicas estarán obligadas a expedir copias auténticas electrónicas de cualquier documento en papel que presenten los interesados y que se vaya a incorporar a un expediente administrativo; o la regla consistente en que cuando las Administraciones Públicas expidan copias auténticas electrónicas, deberá quedar expresamente así indicado en el documento de la copia, quedando sujeta la expedición de copias auténticas de documentos públicos notariales, registrales y judiciales, así como de los diarios oficiales, a su legislación específica.

Como colofón a todo este conjunto de características y reglas, se establece, de modo coherente, una asimilación de las copias auténticas con los documentos originales en cuanto a validez y eficacia; aunque reiteramos nuevamente la misma idea ya expuesta: siempre que se pueda o incluso convenga distinguir entre original y copia de un documento electrónico.

Por lo que se refiere a la disciplina de los *documentos aportados por los interesados al procedimiento administrativo*, nos referimos ya en su

lugar a las medidas de simplificación de la carga documental de los ciudadanos, de modo que resta únicamente señalar las principales aportaciones de orden general. En este sentido, el art. 28 LPAC señala —siguiendo en muy buena medida una tradición legislativa previa— que los interesados solo deberán aportar al procedimiento los documentos *exigidos por las Administraciones Públicas de acuerdo con lo dispuesto en la normativa aplicable*, sin perjuicio del derecho que les asiste a aportar cualquier otro documento que estimen conveniente para la defensa de sus posiciones ante la Administración Pública.

Como complemento de la prohibición relativa para las Administraciones Públicas — ya examinada — de exigir a los interesados en los procedimientos la aportación de documentos originales, el art. 28.5 LPAC señala que “*excepcionalmente, cuando la relevancia del documento en el procedimiento lo exija o existan dudas derivadas de la calidad de la copia, las Administraciones podrán solicitar de manera motivada el cotejo de las copias aportadas por el interesado, para lo que podrán requerir la exhibición del documento o de la información original*”. En todo caso, se aclara que “*las copias que aporten los interesados al procedimiento administrativo tendrán eficacia, exclusivamente en el ámbito de la actividad de las Administraciones Públicas*. Se trata de una regla que llevaría a concluir, en coherencia con otros pasajes de la reforma, ya examinados, que la copia aportada ante una Administración Pública surtirá efectos ante las demás y que, para tal fin, el interesado podrá autorizar a cualquiera de ellas a recabar dicha copia, por medios electrónicos, de la Administración Pública que la tenga en su poder. Por último, una advertencia, tal vez superflua pero muy aclara, añade que “*los interesados se responsabilizarán de la veracidad de los documentos que presenten*” (art. 28.7 LPAC).

8.3. La conservación de los documentos: el archivo electrónico único

Aunque diferidas en su eficacia hasta 2018, como en otras materias ya colacionadas, la reforma contempla un sistema de conservación de la documentación administrativa adaptada al nuevo escenario tecnológico

tantas veces comentado en este trabajo. La que podríamos denominar ahora “*esquizofrenia legislativa*”, alcanza, sin embargo, en este punto extremos insospechados, al ser superlativa la desorientación del legislador a la hora de ubicar el tratamiento normativo de esta materia en alguna de las dos leyes, dándose la circunstancia de que dos preceptos de ambas normas (arts. 17 LPAC y 46 LRJSP) se intitulan de modo prácticamente idéntico y afrontan la misma realidad.

Sea como fuere, la principal herramienta para dicha conservación de los documentos al final de su vida procedimental operativa o eficaz⁵³ consiste en la previsión de existencia en cada Administración Pública de un *archivo electrónico único* de los documentos electrónicos que correspondan a procedimientos finalizados (art. 17 LPAC). Este precepto impone que los documentos deberán “*conservarse en un formato que permita garantizar su autenticidad, integridad y conservación, así como su consulta con independencia del tiempo transcurrido desde su emisión. Se asegurará en todo caso la posibilidad de trasladar los datos a otros formatos y soportes que garanticen el acceso desde diferentes aplicaciones*”.

Como era imaginable, también la conservación final de los documentos exige que los medios y soportes que los almacenen cuenten con “*medidas de seguridad, de acuerdo con lo previsto en el Esquema Nacional de Seguridad, que garanticen la integridad, autenticidad, confidencialidad, calidad, protección y conservación de los documentos almacenados. En particular, asegurarán la identificación de los usuarios y el control de accesos, así como el cumplimiento de las garantías previstas en la legislación de protección de datos*”.

Por su parte, el art. 46 LRJSP —que reproduce en parte lo ya señalado en el art. 17 LPAC— consagra como regla general la de conservación y almacenamiento electrónico de los documentos empleados en los procedimientos, debiendo garantizarse a estos efectos una serie de

⁵³ No de la que podríamos llamar *vida útil*, que es un concepto de mayor alcance, pues la conservación adecuada de los documentos es presupuesto inexcusable para la garantía de ciertos derechos ejercitables a lo largo del tiempo y, en muchos casos, más allá del tiempo de su eficacia procedimental.

principios: integridad, autenticidad, confidencialidad, calidad, protección y conservación; identificación de los usuarios y el control de accesos; el cumplimiento de las garantías previstas en la legislación de protección de datos; así como la recuperación y conservación a largo plazo de los documentos electrónicos producidos por las Administraciones Públicas que así lo requieran.