

EL RÉGIMEN JURÍDICO DE LAS TECNOLOGÍAS DE LA INFORMACIÓN Y LA COMUNICACIÓN EN LA ACTIVIDAD ADMINISTRATIVA

Dr. Julián Valero Torrijos

Universidad de Murcia

<http://webs.um.es/julivale/>

<http://modernadministracion.blogspot.com/>

1. El régimen jurídico general del uso de medios electrónicos en la actividad administrativa

1.1. Los principios generales en materia de Administración electrónica

Una de las principales novedades que ha introducido la **Ley 11/2007, de Acceso Electrónico de los Ciudadanos a los Servicios Públicos (LAE)** se refiere a la expresa fijación de una serie de principios generales en relación con la utilización de las tecnologías de la información y la comunicación en la actividad administrativa. En efecto, en la anterior y fragmentaria regulación de la **Ley 30/1992, de 26 de noviembre, del Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (LRJAP)**, se había limitado a incorporar inicialmente una genérica habilitación —**artículo 45**— tendente a permitir el uso de medios electrónicos, informáticos y telemáticos en la actividad administrativa y en las relaciones con los ciudadanos; así como, en reformas posteriores, a adaptar las genéricas previsiones en materia de registros y notificaciones a las exigencias propias del uso de medios telemáticos y, singularmente Internet.

En consecuencia, a la vista de la evolución del anterior marco normativo, difícilmente cabía esperar que el legislador estableciera una serie de principios generales a partir de los cuales articular el régimen jurídico ahora examinado, lo que sin duda obligaba a extraerlos directamente de la Constitución o, en su caso, de las normas que con carácter regulaban la actividad administrativa. Así pues, tras la entrada en vigor de la LAE disponemos de un amplio catálogo de principios a los que debe, de una parte, someterse la actuación de las Administraciones Públicas en la materia y, de otra, han de respetar las normas de desarrollo tanto estatales como autonómicas y locales que puedan dictarse. Más aún, la utilidad de los principios consagrados en el **artículo 4 LAE** adquiere una singular trascendencia a la hora de interpretar y, en consecuencia, determinar el alcance del resto de la regulación que ha establecido esta Ley. Procede, por tanto, analizarlos con carácter previo a cualquier otra cuestión:

a) *El respeto al derecho a la protección de datos de carácter personal*, de gran trascendencia en cuestiones como la difusión de información administrativa a través de la sede electrónica —**artículo 10 LAE**— o el intercambio automatizado de información vinculado al derecho a no presentar documentos que ya obren en poder de las Administraciones Públicas —**artículos 6.2.b) y 9 LAE**—.

b) Principio de *igualdad* con independencia del canal elegido para relacionarse con la Administración Pública, sin perjuicio de las medidas dirigidas a incentivar la utilización de los medios electrónicos. Tal y como está redactado, este principio

permitiría un trato más favorable a los ciudadanos que utilicen medios electrónicos, al menos siempre que no se trate de supuestos en que puedan verse afectados derechos de terceros.

c) Principio de *accesibilidad a la información y a los servicios por medios electrónicos*, especialmente por lo que se refiere a la sede electrónica como veremos más adelante.

d) Principio de *legalidad en cuanto al mantenimiento de la integridad de las garantías jurídicas de los ciudadanos*, lo que en definitiva supone que la modernización tecnológica en modo alguno puede hacerse a costa de la posición jurídica que les corresponde si la relación se entablara de forma presencial utilizando medios *tradicionales*.

e) Principio de *cooperación* en la utilización de medios electrónicos por las Administraciones Públicas, que resulta esencial para hacer efectivo el derecho a no presentar documentos que ya obren en poder de cualquier Administración Pública a que se refiere el **artículo 6.2.b) LAE**.

f) Principio de *proporcionalidad* en cuya virtud sólo se exigirán las garantías y medidas de seguridad adecuadas a la naturaleza y circunstancias de los distintos trámites y actuaciones. Este principio tiene una especial relevancia por lo que se refiere a la firma electrónica, de manera que en función de la actividad de que se trate podrían utilizarse sistemas de identificación y autenticación que no estuvieran basados en la firma *reconocida o avanzada*.

g) Principio de *responsabilidad y calidad* en la veracidad y autenticidad de las informaciones y servicios ofrecidos por las Administraciones Públicas a través de medios electrónicos, en gran medida desarrollados por el **artículo 10 LAE** en relación con las sedes electrónicas desde las que se estarán accesibles.

h) Principio de *neutralidad tecnológica* que, fundamentalmente, se concreta en la obligación de utilizar estándares abiertos así como, en su caso y de forma complementaria, estándares que sean de uso generalizado por los ciudadanos.

j) Principio de *simplificación administrativa*, en virtud del cual debe procederse a un rediseño funcional de los procedimientos administrativos con carácter previo a su digitalización, tal y como exige el **artículo 34 LAE** para el ámbito de la Administración General del Estado. No tiene mucho sentido, ciertamente, mantener los parámetros habituales de la gestión administrativa cambiando únicamente el soporte de la misma, de ahí que con anterioridad a la digitalización de los procedimientos el legislador exija llevar a cabo un replanteamiento de los trámites y exigencias documentales vigentes con anterioridad.

k) Principio de transparencia y publicidad del procedimiento, por el cual el uso de medios electrónicos debe facilitar la máxima difusión, publicidad y transparencia de las actuaciones administrativas.

1.2. Los derechos del ciudadano

Junto al establecimiento de tales principios, la regulación de la LAE se ha articulado en torno al reconocimiento de una serie de derechos a favor del ciudadano cuya finalidad última es garantizar la prestación de servicios electrónicos por parte de las Administraciones Públicas. En palabras de su Exposición de Motivos, el servicio al ciudadano en la sociedad de la información exige “consagrar su derecho a comunicarse con las Administraciones por medios electrónicos”, de manera que “la contrapartida de ese derecho es la obligación de éstas de dotarse de los medios y sistemas electrónicos para que ese derecho pueda ejercerse”, lo que constituye el eje central de la Ley según se dice expresamente. En este sentido, la nueva regulación reconoce de forma expresa en primer lugar que todos los derechos atribuidos a los ciudadanos por el **artículo 35 LRJAP** podrán ejercerse electrónicamente, añadiendo a dicho catálogo los siguientes: “obtener informaciones, realizar consultas y alegaciones, formular solicitudes, manifestar consentimiento, entablar pretensiones, efectuar pagos, realizar transacciones y oponerse a las resoluciones y actos administrativos”.

Asimismo, el **artículo 6 LAE** ha establecido ciertos derechos específicamente vinculados al uso de medios electrónicos, entre los que destacan los siguientes:

a) *A elegir, entre aquellos que en cada momento se encuentren disponibles, el canal a través del cual relacionarse por medios electrónicos con las Administraciones Públicas*, derecho que resulta por tanto condicionado a la efectiva disponibilidad de varios canales por parte de la entidad correspondiente. En el caso de la Administración General del Estado, el artículo 8 LAE obliga a que existan, al menos, tres: oficinas presenciales, puntos de acceso electrónico y servicios de atención telefónica.

b) *A no aportar los datos y documentos que obren en poder de las Administraciones Públicas*, las cuales utilizarán medios electrónicos para recabar dicha información siempre que, en el caso de datos de carácter personal, se cuente con el consentimiento de los interesados en los términos establecidos por la Ley Orgánica 15/1999, de Protección de Datos de Carácter Personal (LOPD), o una norma con rango de Ley así lo determine. Como puede observarse, el **artículo 6.2 LAE** reconduce el alcance de este derecho únicamente a la utilización de medios electrónicos en la actividad administrativa, si bien es cierto que ya no se limita —como sí hace el **artículo 35.f) LRJAP**— al ámbito de la “Administración actuante”.

c) *A conocer por medios electrónicos el estado de tramitación de los procedimientos* en los que sean interesados, actuación que incluso podría realizarse sin intervención del personal al servicio de la Administración Pública siempre que se implementaran las medidas de seguridad que permitan dejar constancia del acceso y limitarlo en función de que el interesado se identifique fidedignamente.

d) *A obtener copias electrónicas* de los documentos electrónicos que formen parte de procedimientos en los que tengan la condición de interesado, derecho en gran medida vinculado al anterior.

e) *A la conservación en soporte electrónico* por las Administraciones Públicas de los documentos que formen parte de un expediente, lo que no supone que deba ser utilizando el mismo formato. En todo caso, la accesibilidad futura tanto desde el punto

de vista técnico como desde la perspectiva de la integridad y la autenticidad de la información debe quedar asegurada.

f) A *obtener los medios de identificación electrónica necesarios*, pudiendo utilizarse los sistemas de firma electrónica admitidos en el ámbito de las Administraciones Públicas y, en el caso de las personas físicas, el Documento Nacional de Identidad electrónico. Ahora bien, el reconocimiento de este derecho plantea una especial dificultad por lo que se refiere a los certificados expedidos por otros prestadores que no sean aquellos vinculados –ya orgánicamente ya a través del oportuno convenio- con la Administración Pública de que se trate, problemática que trataremos más adelante a propósito del sistema de validación que, según dispone el **artículo 21 LAE**, ha de poner en marcha la Administración General del Estado.

g) A la garantía de la seguridad y confidencialidad de los datos que figuren en los ficheros, sistemas y aplicaciones de las Administraciones Públicas. Cuando se trate de información vinculada a personas físicas, estarán obligadas a implantar las medidas de seguridad a que se refiere el **artículo 9 LOPD** y que se encuentran detalladas en el Real Decreto 1720/2007, por el que se desarrolla dicha Ley Orgánica.

h) A *elegir las aplicaciones o sistemas* para relacionarse con las Administraciones Públicas siempre y cuando utilicen estándares abiertos o, en su caso, aquellos otros que sean de uso generalizado por los ciudadanos.

Ahora bien, es necesario tener en cuenta que la **disposición final tercera LAE** ha establecido importantes matizaciones en el alcance de estos derechos por cuanto, para las Comunidades Autónomas y las Entidades Locales, permite condicionar su efectividad en el tiempo argumentando que se carecen de los medios necesarios para llevarlos a la práctica. En efecto, mientras que para la Administración General del Estado los derechos reconocidos en el **artículo 6 LAE** podrán ser ejercidos en relación con la totalidad de los procedimientos y actuaciones de su competencia a partir del 31 de diciembre de 2009, en el caso de las anteriores Administraciones Públicas tal exigibilidad queda condicionada a su viabilidad en función de las respectivas *disponibilidades presupuestarias*.

2. Requisitos de la actividad administrativa realizada por medios electrónicos

2.1. Aspectos jurídicos de la firma electrónica en el ámbito de las Administraciones Públicas

La **Ley 59/2003, de 19 de diciembre, de firma electrónica (LFE)**, aun cuando establece un marco general con independencia de la utilización de dicho instrumento en el sector público o en el privado, contiene igualmente una referencia específica a la aplicación de la firma electrónica en las Administraciones Públicas —**artículo 4**— a fin de permitirles el establecimiento de condiciones adicionales con la exclusiva finalidad de salvaguardar las garantías de cada procedimiento, de ahí las restricciones con que se concibe esta habilitación legal.

Nos encontramos ante una herramienta de carácter técnico que, en función de la modalidad a la que se refiera, tendrá una eficacia u otra por lo que respecta a la identificación del firmante y la integridad de la información. El legislador español —siguiendo a estos efectos el modelo comunitario— ha partido de un concepto amplio de firma electrónica que, en consecuencia, nos obliga a precisar el alcance de su utilización en cada caso concreto; en particular por lo que se refiere al ámbito de las Administraciones Públicas si tenemos en cuenta que la regulación legal básica sobre acceso de los ciudadanos a los servicios públicos electrónicos, lejos de establecer una regulación rígida y cerrada, ha optado por un modelo flexible basado en el expreso reconocimiento de varias modalidades de firma electrónica y la fijación —**artículo 4.g) LAE**— de un *principio general de proporcionalidad* por lo que se refiere a las medidas de seguridad técnicas, en virtud del cual sólo se exigirán aquellas que “sean adecuadas a la naturaleza y circunstancias de los distintos trámites y actuaciones”.

Partiendo de estas premisas, la firma electrónica que podríamos denominar *simple*, es decir la que no sea *avanzada* ni *reconocida*, no puede ser considerada como un instrumento adecuado por cuanto, a tenor de lo dispuesto en el **artículo 3 LFE**, sólo garantiza la identidad del autor pero en modo alguno la integridad de la información. Ahora bien, teniendo en cuenta la prohibición *ex artículo 3.9 LFE*, no podrán negarse “efectos jurídicos a una firma electrónica que no reúna los requisitos de firma electrónica reconocida en relación a los datos a los que esté asociada por el mero hecho de presentarse en forma electrónica”: se trataría, en definitiva, de dar una respuesta a ciertas prácticas muy frecuentes en el día a día de la actividad administrativa como, por ejemplo, la incorporación a los documentos administrativos de firmas manuscritas digitalizadas o la utilización de sistemas de seguridad basados en un nombre de usuario y una contraseña, que en principio no asegurarían de forma razonable por sí mismos la integridad de la información y, en el primer caso, ni siquiera la autoría por parte del titular de la firma por cuanto cualquiera podría suplantarle sin mayores dificultades. Se trata, en definitiva, de una problemática que nos remite a cuestiones fácticas que han de ser analizadas desde la perspectiva de la valoración de la prueba, si bien debe advertirse que el **artículo 45.5 LRJAP** requiere inexcusablemente como requisito de validez que se asegure la autenticidad e integridad del documento administrativo electrónico

Por último, debe indicarse que, según lo dispuesto en el **artículo 3.2 y 3 LFE**, tanto la firma electrónica avanzada como la reconocida permitirían acreditar no sólo la identidad del firmante sino, adicionalmente y a diferencia de la anterior, también detectar “cualquier cambio ulterior de los datos firmados”, dando satisfacción por tanto a las exigencias de integridad y autenticidad planteadas por el **artículo 45.5 LRJAP**. Sin embargo, el funcionamiento de este tipo de sistemas requiere la comprobación del estado de los certificados utilizados tanto por la propia Administración Pública como por los ciudadanos, problema que ha sido resuelto por el **artículo 21 LAE** al prever la existencia de un sistema de validación de libre acceso cuya gestión corresponde al Ministerio de Administraciones Públicas.

Por lo que respecta a la identificación y autenticación de las Administraciones Públicas, la LAE ha establecido una regulación flexible que les reconoce cierta capacidad de maniobra para utilizar unos u otros mecanismos en función de la naturaleza de la actuación de que se trate y teniendo en cuenta la amplitud de la definición legal de firma electrónica que consagra el **artículo 3 LFE**. Desde esta amplia perspectiva, el **artículo 13.3 LAE** expresamente habilita a que las Administraciones

Públicas utilicen certificados de dispositivo seguro para identificar su sede electrónica, sistemas de firma electrónica para las actuaciones automatizadas, la firma electrónica de su personal y, en su caso, el intercambio electrónico de datos cuando se utilicen sistemas cerrados de comunicación. Así, se reconoce expresamente la posibilidad que en las actuaciones automatizadas —**artículo 18 LAE**— se utilicen tanto sellos electrónicos basados en sistemas de firma electrónica como códigos seguros de verificación, correspondiendo a cada Administración Pública la determinación de los casos en que procederá un instrumento u otro. Supuesto distinto es, por el contrario, aquél en que las personas físicas —ya sean titulares de órganos, ya de unidades administrativas o, simplemente, personal al servicio de la Administración— utilicen sus certificados electrónicos personales al amparo de lo dispuesto en el **artículo 19 LAE**, instrumento al que preceptivamente habrá de acudir cuando sea necesaria la identificación y autenticación del ejercicio de la competencia y no se trate de actuaciones automatizadas, es decir, cuando la decisión deba ser adoptada de forma directa por una persona física. En este caso, las Administraciones Públicas pueden acudir tanto a sistemas específicos que identifiquen no sólo a la persona física sino, asimismo, el cargo o puesto que ocupa en la organización administrativa como, en su caso, admitir el uso de la firma vinculada al DNI electrónico.

2.2. La automatización de las actuaciones administrativas

Aun cuando la utilización de medios informáticos y telemáticos de que se ha venido haciendo uso por parte de las Administraciones Públicas haya supuesto en muchas ocasiones la automatización de las actuaciones administrativas, tal modalidad carecía de una disciplina legal específica que ahora se contiene en el **artículo 39 LAE**. Según este precepto es imprescindible que, con carácter previo, se determinen los órganos competentes 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”, debiendo asimismo indicarse el órgano responsable a efectos de impugnación. Sin embargo, se trata de una previsión que necesariamente ha de completarse con las exigencias generales de respeto del ejercicio competencial por parte del órgano que, según la actividad de que se trate, deba tomar la decisión —**artículo 33 LAE**— y, desde la perspectiva de la identificación y autenticación, con las previsiones específicas que en cuanto al uso de firma electrónica contempla el **artículo 18 LAE** para las actuaciones automatizadas.

2.3. El uso de medios electrónicos en la gestión administrativa y su proyección documental

La LAE ha incorporado asimismo una disciplina específica que tiene por objeto el documento administrativo en soporte electrónico, fundamentalmente en los **artículos 29 y 30**: el primero de dichos preceptos contiene una definición auténtica del mismo, que habrá de partir de la más genérica sobre documento electrónico que el legislador ha relegado hasta el Anexo; mientras que el segundo establece una disciplina de carácter básico en relación con la eficacia de las copias en función del soporte en que consten ellas mismas y los originales. La principal característica de la misma radica en la *desmaterialización* del documento administrativo, de manera que lo relevante es más bien la información en sí misma considerada, al margen del formato en que se presente.

Partiendo, pues, de la amplitud conceptual del documento electrónico, el **artículo 30 LAE** ha establecido ciertos requisitos adicionales específicos para la validez de los documentos administrativos y, por tanto, de la información administrativa: que incorporen una o varias firmas electrónicas y que, “cuando la naturaleza del documento así lo requiera”, incluyan una referencia temporal que se garantizará a través de medios electrónicos: así sucedería, entre otros supuestos, con aquellas actuaciones relevantes para el cómputo de plazos relativos a la caducidad y el silencio administrativo o, sin ánimo exhaustivo, con la práctica de las notificaciones o la acreditación de la presentación documental realizada en un registro electrónico.

La perspectiva documental de la actividad administrativa realizada por medios electrónicos se completa con el régimen jurídico que el **artículo 32 LAE** ha establecido para el expediente administrativo, donde se concibe como “el conjunto de documentos electrónicos correspondientes a un procedimiento administrativo, cualquiera que sea el tipo de información que contengan”, reconociendo expresamente la posibilidad de que un mismo documento forme parte al mismo tiempo de varios expedientes. Como consecuencia inexorable, las garantías que tradicionalmente se habían articulado para el expediente administrativo han tenido que adaptarse a esta nueva realidad, desplazándose el núcleo de la regulación a este respecto en un doble sentido: de una parte, la responsabilidad en su generación y gestión ya no pertenece centralizadamente a un órgano o unidad administrativos y, de otra, las garantías en gran medida son de carácter tecnológico y no tanto de tipo organizativo. Así, el citado precepto exige que el expediente sea foliado utilizando al efecto un índice electrónico, cuya funcionalidad principal será doble: asegurar la integridad del expediente y permitir su recuperación siempre que sea posible. Se ha pretendido de esta manera cumplir con las exigencias generales que establece el **artículo 48.4 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa**, donde se requiere prevé que tras la interposición del correspondiente recurso se remita el expediente “foliado y, en su caso, autenticado, acompañado de un índice, asimismo autenticado, de los documentos que contenga”. Precisamente, a estos efectos el **artículo 32 LAE** admite que la remisión física del expediente sea sustituida por la simple puesta a disposición por medios electrónicos, medida que podría ser de gran utilidad para poner fin a una práctica administrativa, ciertamente rechazable, que consiste en retrasar deliberadamente la remisión del expediente al órgano judicial o cumplir sólo parcialmente con dicha obligación legal

3. Una nueva dimensión de las oficinas administrativas: las sedes electrónicas

3.1. Régimen jurídico general y principios aplicables

Otra de las principales novedades de la LAE radica en el establecimiento — **artículo 10**— de un régimen jurídico específico para las oficinas virtuales de las Administraciones Públicas, que se han venido a denominar sedes electrónicas. Aun cuando lo cierto es que prácticamente todas las Administraciones Públicas ya disponían de un sitio web, la disciplina legal que ahora se ha establecido tiene una gran relevancia a la hora de fijar criterios claros y de cumplimiento obligado tanto de naturaleza técnica como estrictamente jurídica, planteamiento de gran trascendencia por lo que se refiere a eventuales reclamaciones de responsabilidad patrimonial.

De una parte, ciertos de los principios a que han de someterse los sitios web de las Administraciones tienen un carácter marcadamente técnico: disponibilidad del acceso, de manera que se asegure la continuidad del servicio; accesibilidad por parte de todos los usuarios, especialmente los discapacitados, lo cual en última instancia conlleva una remisión a los estándares internacionales tan extendidos en esta materia; interoperabilidad, lo que sin duda hay que interpretar en relación con el intercambio de datos al que nos referimos anteriormente a fin de dar cumplimiento a lo dispuesto en los **artículos 6.2.b) y 9 LAE**; identificación del titular de la sede, exigencia que no se satisfará únicamente con la indicación de la entidad responsable sino que, como medida a los cada vez más frecuentes suplantaciones, conlleva la necesidad de establecer soluciones fiables basadas en el uso de certificados de servidor, tal y como prevé el **artículo 17 LAE**. Por lo que se refiere a la “accesibilidad y usabilidad de acuerdo con las normas establecidas al respecto, estándares abiertos y, en su caso, aquellos otros que sean de uso generalizado por los ciudadanos”, se trata de expresiones cuyo alcance han de interpretarse sistemáticamente con el principio de neutralidad tecnológica consagrado en el **artículo 4.i) LAE**. En consecuencia y, teniendo en cuenta que la conjunción utilizada por el precepto transcrito es copulativa, en modo alguno sería admisible que un sitio web de una Administración Pública sólo estuviera accesible mediante el uso de ciertos sistemas operativos o de aplicaciones informáticas vinculados a ellos; si bien, por el contrario, la referencia “en su caso” sí nos permitiría admitir que el sitio web sólo pudiera visualizarse correctamente en su totalidad utilizando herramientas que se ajusten exclusivamente a estándares abiertos.

De otro lado, al margen de la expresa declaración de responsabilidad por los contenidos ofrecidos a la que antes nos referimos, el **artículo 10 LAE** requiere que las sedes electrónicas se adapten a otra serie de principios que, más allá de su dimensión técnica, tienen un marcado carácter jurídico. Así, como principal novedad desde esta perspectiva, se establece que las sedes electrónicas han de responder al principio de calidad, de manera que la información que se proporcione sea íntegra, veraz y plenamente actualizada. En consecuencia, tal y como prevé se contempla expresamente, el incumplimiento de estas exigencias dará lugar a responsabilidad patrimonial por parte de la Administración titular de la sede.

3.2. *Los tablonos de edictos y la sede electrónica*

Según dispone el **artículo 12 LAE**, la publicación de los actos y comunicaciones en el tablón de anuncios “podrá ser sustituida o complementada por su publicación en la sede electrónica del organismo correspondiente”. Así pues, en primer lugar es necesario destacar que la citada previsión legal básica contiene un importante grado de indeterminación por cuanto alude tanto a la posibilidad de no tener que acudir a la versión *tradicional* de los tablonos como, en su caso, a la necesidad de hacerlo en función del alcance meramente complementario de la difusión utilizando la sede electrónica. Así pues, la decisión a este respecto se deja en manos del órgano administrativo autor del acto o la comunicación que se difunde, a menos que exista una previsión normativa que establezca lo contrario y, en consecuencia, obligue a optar por una de las dos modalidades de difusión. En segundo lugar, el **artículo 12 LAE** contempla que se sustituya el tablón de anuncios o edictos por la sede electrónica del *organismo correspondiente*. Tal y como se refirió en el apartado anterior, cuando la publicación tiene lugar en sustitución de la notificación personal en virtud de lo previsto

en el **artículo 59.5 LRJAP** se ha de acudir a unos tablones concretos y determinados — los del Ayuntamiento o la oficina diplomática correspondiente donde tuvo su último domicilio el interesado—, de manera que la eficacia del acto administrativo quedaría condicionada a la efectiva difusión a través del medio previsto legalmente.

La indeterminación de la escueta regulación legal también puede suscitar dudas acerca del lugar concreto donde ha de insertarse el acto o comunicación a publicar. En efecto, el **artículo 12 LAE** se limita a indicar que tendrá lugar en la *sede electrónica* del organismo correspondiente, lo que sin duda plantea la cuestión relativa a si la publicación electrónica del tablón de edictos o anuncios debe encontrarse en una sección específica de la sede electrónica con tal denominación o, por el contrario, bastaría con que la difusión se realizara en cualquier lugar de la misma sin mayores exigencias formales. Mientras en el caso de los tablones tradicionales existe una cierta seguridad sobre sus características no sucede lo mismo cuando hablamos de un sitio *web* dada la propia estructura y diseño de los contenidos en Internet; de manera que, aun cuando fuera deseable que existiera una separación nítida debidamente señalada, no puede exigirse con carácter absoluto que el tablón virtual deba constituir un espacio específicamente destinado a tal fin que reciba literalmente dicha denominación, pudiéndose concluir que cualquier sección de la sede electrónica tenga tal condición siempre que resulte fácil de localizar y quede claro que se está accediendo a actos o comunicaciones administrativos.

4. El uso de medios electrónicos en el procedimiento administrativo¹

4.1. *Carácter voluntario del uso de los medios electrónicos en las comunicaciones con las Administraciones Públicas. Excepciones*

Aun cuando la utilización de medios electrónicos por parte de los ciudadanos se ha configurado sustancialmente como un derecho en la LAE, lo cierto es que el **artículo 27.6** ha establecido las bases para imponer dicha modalidad de relación, remitiendo al desarrollo reglamentario la determinación de los supuestos en que puede establecerse la vía electrónica con carácter exclusivo. A este respecto, el alcance de esta posibilidad difiere sustancialmente desde el punto de vista de los destinatarios: si se trata de personas jurídicas la norma reglamentaria no tendrá que respetar límite alguno mientras que, si por el contrario, los obligados son colectivos de personas físicas sólo podrá contemplarse reglamentariamente la utilización preceptiva de medios electrónicos cuando “por razón de su capacidad económica o técnica, dedicación profesional u otros motivos acreditados tengan garantizado el acceso y disponibilidad de los medios tecnológicos precisos”. En consecuencia, no es imprescindible una norma con rango de Ley para obligar a los ciudadanos a relacionarse con las Administraciones Públicas por medios electrónicos, ya sea a la hora de presentar escritos, solicitudes y comunicaciones en los registros o, incluso, en la notificación de actos administrativos tal y como prevé el **artículo 28.1 LAE**.

4.2. *La presentación de escritos, solicitudes y comunicaciones: los registros electrónicos*

¹ Este epígrafe no será objeto de evaluación

Al margen de meros cambios terminológicos, lo cierto es que los **artículos 24 y 25 LAE** han supuesto un decidido avance en cuanto a la flexibilización del régimen de las comunicaciones electrónicas, en particular por lo que se refiere a algunas de las limitaciones que, desde la reforma del año 2001, se habían establecido para el uso de los registros administrativos. Aun cuando se sigue manteniendo la necesidad de una disposición para su creación —con el contenido que se refleja en el **artículo 25 LAE**- y se limita, en principio, su uso a las actuaciones propias de la Administración Pública titular del mismo, se obliga a que cada una disponga de su propio registro electrónico y, al mismo tiempo, se permite que a través del oportuno convenio de colaboración puedan utilizarse mecanismos de presentación indirecta similares a los que contempla el **artículo 38.4 LRJPA** para los registros convencionales. Asimismo, la necesidad de que la norma de creación especifique las actuaciones y procedimientos en relación con los cuales se puede utilizar el registro ha desaparecido para aquellos supuestos en que no sea preciso utilizar formularios, avance que sin duda facilita las gestiones a los interesados. Por el contrario, dicha restricción se mantiene si se pretenden remitir documentos normalizados y, por lo tanto, solicitudes, de manera que, en definitiva, queda en manos de cada Administración Pública —al menos en el caso autonómico y local, según los términos de la disposición final tercera— el ámbito objetivo de su respectivo registro telemático y, por tanto, la efectividad del derecho de los ciudadanos a elegir el medio de comunicación a que se refiere el **artículo 6.2.a) LAE**.

Por lo que se refiere a las condiciones de uso de los registros electrónicos, la obligatoria utilización de modelos normalizados de solicitud no puede conllevar la imposibilidad de presentar cuantos “elementos que estimen convenientes para precisar o completar los datos del modelo, los cuales deberán ser admitidos y tenidos en cuenta por el órgano al que se dirijan”, tal y como prevé el **artículo 70.4 LRJAP** con carácter general. No obstante, por lo que se refiere a la presentación de documentación complementaria de la solicitud, el **artículo 35.2 LAE** permite expresamente que sea el propio interesado quien, a través de su firma electrónica garantice la fidelidad de las copias que presenta con los originales a pesar de no ser su autor, sin perjuicio de las actividades de comprobación que la propia Administración Pública podría hacer bien ante el propio particular bien ante la entidad pública que expidiera los originales. Ahora bien, cuando se trate de documentos administrativos resultaría de aplicación lo dispuesto en los **artículos 6.2.b) y 9 LAE** y, en consecuencia, no se podría requerir del ciudadano la presentación de documentos que ya obren en poder de otra Administración Pública, debiéndose solicitar la información directamente de la misma.

Finalmente, en relación con la acreditación de la presentación realizada, el **artículo 25.3 LAE** señala que lo se emitirá “automáticamente un recibo consistente en una copia autenticada del escrito, solicitud o comunicación de que se trate, incluyendo la fecha y hora de presentación y el número de entrada del registro”; previsión que se amplia, tal y como señala el **artículo 25.4 LAE**, también a los documentos aportados junto con la solicitud, escrito y comunicación a los efectos de acreditar tanto la integridad como el no repudio de los mismos. Precisamente, en cuanto al momento en que tiene lugar la presentación realizada, el **artículo 26 LAE** ha establecido unas reglas específicas para los registros electrónicos, dado se han de encontrarse permanentemente disponibles —Administración 24x7- para que los ciudadanos puedan realizar sus actuaciones. En concreto, dicho precepto distingue dos supuestos:

- a) cuando se refiera al cumplimiento del plazo 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;
- b) por el contrario, el inicio del cómputo de los plazos que hayan de cumplir la Administración vendrá determinado por la fecha y hora de presentación en el propio registro o, en el caso de que no se usen modelos normalizados, por la fecha y hora de entrada en el registro del destinatario.

4.2. La notificación de los actos administrativos por medios electrónicos

A diferencia de las notificaciones de los actos administrativos practicadas personalmente al destinatario, la utilización de medios electrónicos ofrece como principal singularidad la inexistencia de una relación directa y presencial entre aquél y el agente notificador, de manera que no existe simultaneidad entre el momento en que se practica la notificación y su recepción. Esta peculiaridad determina que la regulación general sobre la práctica de las notificaciones que contiene el artículo 59 LRJAP resulte inapropiada por cuanto parte de la entrega directa al interesado, su representante o persona que se encuentre en el domicilio de aquél, o cuando menos del intento por dos veces con resultado infructuoso. La consecuencia prevista legalmente para este último supuesto consiste en la inserción de un anuncio en el tablón de edictos del Ayuntamiento correspondiente al último domicilio del interesado y en el diario oficial que corresponda según los términos del artículo 59.5 LRJAP.

La regulación específica para la notificación practicada por medios electrónicos se contiene en el artículo 28 LAE, regulación que ha de ser completada con los requisitos generales que fija el artículo 27 LAE para las comunicaciones electrónicas entre los ciudadanos y las Administraciones Públicas. Al margen de las matizaciones anteriormente señaladas en relación con el carácter voluntario o preceptivo de esta vía de comunicación, por lo que se refiere a las exigencias técnicas debe quedar constancia de la transmisión, de la recepción, de sus fechas, del contenido íntegro de la comunicación y, asimismo, que se identifique fidedignamente al destinatario. En última instancia, al tratarse de documentos administrativos será necesario aplicar las exigencias del artículo 29 LAE, precepto que prevé la inclusión de una referencia temporal garantizada a través de medios electrónicos cuando “la naturaleza del documento así lo requiera”, expresión que sin duda resulta de plena aplicación en caso de una actuación como la notificación, en la que la dimensión temporal de su práctica resulta determinante no sólo respecto de la eficacia de las decisiones administrativas sino, además y sobre todo, de la posibilidad de que los ciudadanos destinatarios de las mismas puedan ejercer sus derechos y, eventualmente, interponer un recurso.

A este respecto, debido a las singularidades anteriormente referidas, el legislador ha fijado una regla específica en orden a determinar el momento en que se entiende practicada la notificación, pues de otro modo se correría el riesgo de dejar en manos del destinatario la eficacia de los actos administrativos. Según dispone el artículo 28.2 LAE, la notificación se entiende practicada en el momento en que se produzca el acceso a su contenido por parte del destinatario, si bien dicha regla general se ha completado con una previsión supletoria tendente a evitar que la eficacia del acto notificado quede postergada *sine die* como consecuencia de la inactividad del interesado. Así, el citado

precepto establece que “cuando existiendo constancia de la recepción de la notificación en la dirección electrónica, transcurrieran diez días naturales sin que se acceda a su contenido, se entenderá que la notificación ha sido rechazada”, con la consecuencia de que el trámite se tendrá por realizado y continuará la tramitación del procedimiento. A salvo que, de oficio o a instancia del interesado, se compruebe la imposibilidad técnica o material del acceso.

5. La protección de los datos personales en la Administración electrónica

Aun cuando el régimen jurídico de la protección de los datos personales en el ámbito de las Administraciones Públicas sea sustancialmente idéntico con independencia de que la información vinculada a personas físicas identificadas o identificables conste en un soporte papel o electrónico y los accesos y comunicaciones tengan lugar a través de medios telemáticos o mediante la remisión de los documentos y expedientes por vías más *tradicionales*, lo cierto es que el uso de las tecnologías de la información y la comunicación para dichos fines y en el citado ámbito plantea problemas singulares y nos sitúan ante nuevos desafíos.

Así, de una parte, con carácter general hay que advertir que la utilización de medios electrónicos supone un incremento de la incidencia sobre el contorno tradicional de este derecho por cuanto aumenta —cuando menos potencialmente— el trasiego de información administrativa y los usos a que la misma puede destinarse, tanto desde el punto de vista interno de cada Administración Pública como. De otra parte, la proyección de las oficinas administrativas a través de Internet no sólo constituye una magnífica oportunidad de mejorar notablemente las relaciones con los ciudadanos, en particular haciendo más transparente la Administración y facilitando el ejercicio de los derechos por parte de aquéllos, sino que también nos sitúa ante una mayor difusión de datos personales, tratamientos todos ellos que han de respetar las exigencias de la normativa sobre protección de datos personales.

En concreto, al margen de otros muchos tratamientos que tiene lugar con ocasión del uso de medios electrónicos, los dos supuestos antes referidos deberían reconducirse al concepto de cesión o comunicación regulado en el **artículo 11 de la Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre** (LOPD). Según dicho precepto, la puesta a disposición de información administrativa a otros sujetos distintos de la Administración Pública en cuyo poder se encuentren ha de venir amparada por una norma con rango de Ley o, en su defecto, por el consentimiento del afectado, de manera que los accesos automatizados por parte de otras entidades o la difusión de información administrativa a través de la sede electrónica —y, en general, de Internet— sólo podría tener lugar cuando se cumpla con dicha exigencia. Por el contrario, si quien pretende el acceso automatizado a los datos personales es un órgano o persona al servicio de la propia Administración titular del fichero, tal requisito no se aplicaría y bastaría con que el tratamiento que se pretenda llevar a cabo respete el principio de calidad previsto en el **artículo 4 LOPD**, de manera que en ningún caso podría ser incompatible con la finalidad que inicialmente justificó la recogida de la información. En todo caso, debe recordarse la obligación que tiene cualquier responsable de un fichero —incluidas las Administraciones Públicas— de adoptar las medidas de seguridad a que se refiere el **artículo 9 LOPD**, recientemente concretadas a través de los **artículos y 79 ss. del Real Decreto 1720/2007, de 21 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento de desarrollo de la LOPD**.