

## TELECOMUNICACIONES E INTERNET. INCIDENCIA DE LAS NUEVAS TECNOLOGÍAS EN EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO ESPAÑOL

Juan Francisco PÉREZ GÁLVEZ

SUMARIO: I. *Las telecomunicaciones en España: régimen jurídico básico.* II. *Las telecomunicaciones y la red están cambiando el mundo.* III. *Enumeración de las modificaciones legislativas sobre el procedimiento administrativo, cuya causa es la existencia de las llamadas nuevas tecnologías.* IV. *Cuestiones generales.* V. *Servicios de información y atención al ciudadano a través de medios electrónicos.* VI. *Registro y archivo de documentos electrónicos.* VII. *Requisitos de eficacia de los documentos y comunicaciones electrónicas.* VIII. *Procedimientos administrativos en la red.*

### I. LAS TELECOMUNICACIONES EN ESPAÑA: RÉGIMEN JURÍDICO BÁSICO

En España existe hoy en día un importante sector de telecomunicaciones, que ha proporcionado las infraestructuras y condiciones idóneas para fomentar el desarrollo de la sociedad de la información, mediante su convergencia con el sector audiovisual y el de los servicios telemáticos, en torno a la implantación de Internet.

El régimen jurídico básico en el derecho interno español está conformado por la Ley 32/2003, del 3 de noviembre (*BOE* del 4 de noviembre, núm. 264),<sup>1</sup> que regula el sector de las telecomunicaciones en ejercicio de

<sup>1</sup> Véase Ley 32/2003, del 3 de noviembre (*BOE* del 4 de noviembre, núm. 264), artículo 1o.: “Objeto de la Ley. 1. El objeto de esta ley es la regulación de las telecomunicaciones que comprenden la explotación de las redes y la presentación de los servicios de comunicaciones electrónicas y los recursos asociados, de conformidad con el

la competencia exclusiva del Estado prevista en el artículo 149.1.21a de la Constitución. En todo caso debo señalar, que se excluye de su regulación la prestación de servicios sobre las redes de telecomunicaciones que no consistan principalmente en el transporte de señales a través de dichas redes. Estos últimos son objeto de regulación en la Ley 34/2002, del 11 de julio, de servicios de la sociedad de la información y de comercio electrónico. No obstante, las redes utilizadas como soporte de los servicios de radiodifusión sonora y televisiva, las redes de televisión por cable y los recursos asociados, como parte integrante de las comunicaciones electrónicas, estarán sujetos a lo establecido en esta Ley.

Sin embargo, toda regulación de las comunicaciones electrónicas se entiende incluida en el concepto más amplio de telecomunicaciones y, por lo tanto, dictada por el Estado en virtud de su atribución competencial. Concretando más, haya parcelas del ordenamiento jurídico —como el procedimiento administrativo— que se ven afectadas por el grupo normativo regulador al que estoy haciendo referencia, y es precisamente este matiz, el que voy a desarrollar en este trabajo. Y todo ello tiene un presupuesto: el acceso funcional a Internet, como un servicio de la sociedad de la información y de comercio electrónico.

## II. LAS TELECOMUNICACIONES Y LA RED ESTÁ. CAMBIANDO EL MUNDO<sup>2</sup>

### 1. *Los juristas debemos asumir que hemos pasado de la aplicación de la técnica en la sociedad, a la sociedad, de las nuevas tecnologías*

El origen de Internet que puede situarse durante la Segunda Guerra Mundial,<sup>3</sup> origina una red de redes, que hablan un mismo lenguaje digital que permiten la intercomunicación entre todo el planeta de una forma sencilla y relativamente económica. La tecnología multimedia integra to-

artículo 149.1.21A de la Constitución. 2. Quedan excluidos del ámbito de esta Ley el régimen aplicable a los contenidos de carácter audiovisual transmitidos a través de las redes, así como el régimen básico de los medios de comunicación social de naturaleza audiovisual a que se refiere el artículo 149.1.27A de la Constitución”.

<sup>2</sup> Véase Declaración de derechos en Internet, elaborada por la Comisión de Redes Informáticas del Senado español, aprobada en diciembre de 1999.

<sup>3</sup> Véase Villar Palasí, José Luis, “Implicaciones jurídicas de Internet”, *Revista de Derecho de las Telecomunicaciones e Infraestructura en Red*, núm. 5, 1999, pp. 109-112.

das las posibilidades técnicas y consigue unos resultados espectaculares. De este modo la creación de las autopistas de la información hacen que el ciberespacio sea plenamente operativo.

En este contexto la nueva economía<sup>4</sup> es el resultado de la conjunción dialéctica de tres factores: la emergencia y proliferación de bienes intangibles (ideas, información, relaciones, etcétera). La creciente interconexión a través de las redes de telecomunicaciones e Internet de los sujetos y bienes económicos y la globalización —debida a las nuevas tecnologías y la liberación de los mercados— de la economía. La red ha devenido la metáfora central por la que las ideas y la economía se organizan en forma de una nueva parasociedad, en la que el mundo lógico (*soft*) domina al mundo físico (*hard*). Las ideas, los bienes intangibles, los servicios tienden a comandar los objetos, los bienes y la industria tradicional.<sup>5</sup> Lo ha dicho Julio Seoane Rey, catedrático de psicología social de la Universidad de Valencia, y está registrado en el *Diario de Sesiones del Senado* del 3 de noviembre de 1998, núm. 351, p. 2:

...Internet supone el comienzo de una nueva sociedad —lo cual se ha repetido mucho—, pero no tanto porque Internet revierta sobre la sociedad, sino porque ésta estaba cambiando de tal forma que necesitaba crear Inter-

4 Véase Banegas Núñez, Jesús, “El planeta Internet: la economía interconectada”, *Régimen Jurídico de Internet*, Madrid, La Ley, 2002, p. 79: “Las revoluciones tecnológicas previa a la actual —la máquina de vapor, el ferrocarril y la energía eléctrica— incrementaron el tamaño óptimo de las empresas al reducir los costes de producción y transporte, y aumentar las economías de escala. Internet, por el contrario, reduce las economías de escala debido a las oportunidades de *outsourcing* —subcontratación externa— y la reducción de costes fijos que se producen cada vez en más sectores económicos. La teoría de la firma de COASE, sostenida sobre la base de la imperfecta información de los mercados y la necesidad de reducir los costes de transacción se ve cuestionada por Internet”.

5 *Ibidem*, p. 65. En la página 66 cifra los principales atributos que caracterizan la nueva economía: 1) ubicuidad (se manifiesta al mismo tiempo en todos los lugares), 2) intangibilidad (los bienes económicos son cada vez más incorpóreos); 3) inestabilidad (los nuevos procesos económicos son más volubles, tienden a desarrollarse emulando comportamientos biológicos de seres vivos), 4) personalización (la oferta se adapta más a los gustos del consumidor); 5) rendimientos crecientes (siendo relativamente excepcionales en la economía tradicional son casi la norma en la nueva economía); 6) mejora de la productividad del trabajo (consecuencia de los rendimientos crecientes de las TIC), 7) precios menguantes (consecuentes con la mejora de la productividad), 8) nuevos monopolios (resultan de una economía basada en las ideas).

net y entre ambas se ha establecido una especie de interacción que potencia con mucho la capacidad de cambio de la sociedad actual.<sup>6</sup>

Ante esta perspectiva y teniendo en cuenta la trascendencia económica y social de Internet, debemos preguntarnos si estamos ante un fenómeno o una zona de no derecho. Entendiendo por no derecho la ausencia de normas en ciertos aspectos de la vida humana, allí donde incluso el derecho podría tener una teórica vocación a hacerse presente.<sup>7</sup> Sin embargo, entiendo que no es así, aunque aún nos quede mucho camino por recorrer.<sup>8</sup> Sirva como ejemplo un fragmento de la exposición de motivos de la Ley 34/2002, del 11 de julio, de servicios de la sociedad de la información y de comercio electrónico (BOE del 12 de julio, núm. 166):<sup>9</sup>

Lo que la Directiva 2000/31/CE denomina “sociedad de la información” viene determinado por la extraordinaria expansión de las redes de telecomunicaciones y, en especial, de Internet como vehículo de transmisión e intercambio de todo tipo de información. Su incorporación a la vida económica y social ofrece innumerables ventajas, como la mejora de la eficiencia empresarial, el incremento de las posibilidades de elección de los usuarios y la aparición de nuevas fuentes de empleo. Pero la implantación de Internet y las nuevas tecnologías tropieza con algunas incertidumbres jurídicas, que es preciso aclarar con el establecimiento de un marco jurídico adecuado, que genere en todos los actores intervinientes la confianza necesaria para el empleo de este medio.

En este contexto es posible aunar la soberanía del usuario con la de los restantes poderes (nacionales e internacionales) en intensa evolución para

<sup>6</sup> Véase el *Diario de Sesiones del Senado* de 19 de octubre de 1998, núm. 340, p. 15, intervención del senador Calvo Poch: “Aquí estamos hablando de cómo articulamos la participación de los ciudadanos en un mundo globalizado donde los Estados por separado no van a poder imponer reglas ni disciplinas, donde los ciudadanos deberán encontrar nuevas formas de democratización no sólo de las estructuras políticas sino, sobre todo, de estructuras económicas que ya no están territorializadas y que pueden constituir, si no lo preparamos de antemano, nuevas formas de tiranía. Nuestra nueva causa es la información y la primera batalla que es necesario ganar, es la del acceso a las redes que contienen esa información y la transportan”.

<sup>7</sup> Véase Villar Palasí, José Luis, “Implicaciones jurídicas de Internet”, *cit.*, nota 3, p. 125.

<sup>8</sup> Véase Muñoz Machado, Santiago, *La regulación de la red. Poder y derecho en Internet*, Taurus, Madrid, 2000.

<sup>9</sup> Corrección de errores publicada en el *BOE* del 6 de agosto, núm. 187.

adaptarse a una nueva realidad que evoluciona a una velocidad de vértigo. Además los litigios generados en la propia red requieren también un haz de respuestas y soluciones para las que todavía no estamos preparados. Sin duda estamos ante un enorme reto que el derecho público y en particular el derecho administrativo debe abordar en profundidad. Por tanto, la trascendencia de la red y de la *www (World Wide Web)*<sup>10</sup> está fuera de toda duda.<sup>11</sup>

Las nuevas tecnologías, con la aplicación generalizada de los medios informáticos, electrónicos y telemáticos, está provocando cambios muy profundos en la sociedad, a los que pocas manifestaciones del conocimiento científico pueden ser ajenos.

Las coordenadas de espacio y tiempo, elementos constantes en toda manifestación del conocimiento humano, que ponían de relieve su carácter circunstancial, condicionando toda experiencia científica, se ven hoy día desbordadas por una nueva realidad, la “sociedad tecnológica”, en la que es posible acceder y transmitir el conocimiento científico sin las tradicionales servidumbres que han acompañado todo descubrimiento o innovación.

<sup>10</sup> Véase González Navarro, Francisco, “La relación jurídica de habilitación para la creación de firma electrónica”, *Libro homenaje al profesor doctor Sebastián Martín-Rortillo Baquer*, promanuscrito, p. 18: “Por más que no sea exacta la identificación, Internet y el servicio *www* suelen tomarse como conceptos sinónimos, y la operación de escribir la dirección del servidor correspondiente y obtener en la pantalla del ordenador la información solicitada supone tres operaciones necesarias: ese primer movimiento de solicitud de acceso utilizando el protocolo de comunicaciones HTTP (*Hyper Text Transfer Protocol*); la búsqueda que lleva a cabo el llamado URL (*Universal Resource Locator*) que gobierna el proceso de localización a través de la red, el cual emplaza al servidor de destino, y establece la conexión HTTP; y, por último, la transferencia de información y su visualización en pantalla utilizando el estándar de presentación HTML (*Hyper Text Mark-up Language*)”.

<sup>11</sup> Véase Cuartas, Javier, “Los padres de Internet obtienen el Príncipe de Asturias de Investigación (Las tecnologías clave de la Red y la WWW reciben el galardón)”, *El País*, 24 de mayo de 2002, p. 35: “Los estadounidenses Lawrence Roberts, Robert Kahn y Vinton G. Cerf y el británico Tim Berners Lee, cuatro de los más relevantes artífices de Internet, fueron distinguidos ayer con el Premio Príncipe de Asturias de Investigación Científica y Técnica en representación de las ‘miles de personas y muchas instituciones’ que han hecho posible este avance de nuestro tiempo, que, según el acta del galardón, “está cambiando el mundo”. El acta del premio admite que a esta realidad, “uno de los avances tecnológicos más importantes de nuestro tiempo”, han contribuido “miles de personas y muchas instituciones”, pero se ha querido destacar a cuatro de sus más decisivos creadores, a quienes se les reconoce como líderes y pioneros de tan extraordinario proceso.

Los juristas debemos asumir que hemos pasado de la aplicación de la técnica en la sociedad, a la sociedad de las nuevas tecnologías. Hoy día, la sociedad se hace y se desarrolla en la medida que se instala en las nuevas tecnologías, la diferencia entre la sociedad y la técnica que describía Ortega y Gasset, en los años treinta en la Universidad de Verano de Santander y la sociedad de las nuevas tecnologías está en que la técnica, hasta ahora, ha venido colaborando al desarrollo social, mientras que a partir de ahora, la sociedad está inmersa en las nuevas tecnologías, componente estructural de su ser y desarrollo mismo.

El siglo XX se ha marchado, y con él todos los anteriores de la denominada “Galaxia Gutemberg”. Hemos entrado ya en el infolito, la era de la sociedad de la información<sup>12</sup> en la que asumiendo todos los logros de la imprenta, Internet, mejor aún la red, es el gran soporte que hace posible la transformación en los modos de conocer, reflexionar, comunicar. Internet es un medio único de transmisión de información. A diferencia de los medios tradicionales de comunicación, donde unos pocos deciden la información que se va a consumir, en Internet la información no llega al usuario, sino que éste es el que accede a la que le interesa, teniéndola prácticamente toda a su disposición.<sup>13</sup>

12 Véase González Navarro, Francisco, “La relación jurídica de habilitación para la creación de forma electrónica”, *cit.*, nota 10, pp. 18 y 19, donde señala los tres pilares sobre los que se sustenta la llamada “sociedad de la información”: a) Internet; b) convergencia, que consiste en la tendencia a la integración de servicios, redes y tecnologías; c) movilidad. En las pp. 22 y 23, señala los rasgos identificadores de los llamados “servicios de la sociedad de la información”, que son tres, a saber: a) prestación a distancia; b) por vía electrónica; c) a petición del destinatario. Tal y como explica el autor son los que se desprenden de la definición que incorpora la Directiva 2000/31/CE, sobre comercio electrónico, al entender por servicios de la sociedad de la información: “todo servicio prestado normalmente a cambio de una remuneración, a distancia, por vía electrónica, y a petición individual de un destinatario de servicio”.

13 Véase Cremades, Javier, “Cultura e Internet: una nueva revolución”, *Régimen jurídico de Internet*, Madrid, La Ley, 2002, p. 159. En la p. 163 da cuenta de la siguiente noticia: “La edición del 14 de enero de 2000 del diario *La Vanguardia* recogía un ejemplo real de lo que estamos diciendo. Andreu Sotorra se encerró en su casa durante las fiestas de Navidad de 1999 para escribir... Comenzó la noche del 24 de diciembre y terminó la novela el día de fin de año. No se hubiera hablado tanto del libro si no fuera por que a medida que lo iba escribiendo lo introducía en Internet. Más de 25,000 personas se han conectado a la red para seguir en tiempo real el desarrollo de la historia. “Ha sido como un salto al vacío, pero sin duda, también mi mejor experiencia literaria porque la reacción del lector es inmediata”, asegura Andreu Sotorra, que ha publicado 25 obras. Con

## 2. *Este cambio también afecta a la administración pública, en general, y por tanto al procedimiento administrativo*

En este inexorable discurrir, ha irrumpido con extraordinaria virulencia el fenómeno de la informática con indudables consecuencias sobre la administración pública.<sup>14</sup> Hasta el momento los juristas no hemos prestado excesiva atención a esta verdadera revolución de consecuencias incalculables.<sup>15</sup> Es

esta aventura, el autor, que no se declara un “forofo de Internet ni un amante de la informática”, ha conseguido un hito en la historia de las letras y de Internet en España...”. En las páginas 167 y 168 relata la evolución de Internet hacia Internet 2, como un proyecto capaz de intercambiar vídeo en tiempo real sin demoras de ninguna clase, organizada alrededor de los *gigaPoPs* (*points of presence* o puntos de referencia con capacidad giga-bit), y es más jerárquica que la Internet de hoy.

<sup>14</sup> Véase Sánchez Blanco, Ángel, *Intenet. Sociedad, empresa y poderes públicos*, Granada, Comares, 2000; Arirreazkuenga, Iñaki y Chinchilla, Carmen, “El uso de medios electrónicos, informáticos y telemáticos en el ámbito de las administraciones públicas”, *REDA*, núm. 109, 2001, p. 36: “Sin ánimo de comparar el alcance de las innovaciones que ha supuesto el uso de la informática y la electrónica con el de otros ‘inventos’ a lo largo de la historia, lo que sí es cierto es que constituye un lugar común en las normas reguladoras de los procedimientos administrativos el de destacar la importancia de la implantación de nuevas técnicas que faciliten la tramitación de los mismos, haciendo, por tanto, más eficaz la actuación administrativa. Así, por ejemplo, ya en 1900, la Real Orden del 12 de febrero, establecía la posibilidad de presentar a la administración instancias y documentos «*hechos a máquina de escribir, en los mismos términos y con iguales efectos que los escritos o copiados a mano*» (Dorrego de Carlos, A. y Gutiérrez Vincent, C., “Disposiciones y actos administrativos”, *Administraciones públicas y ciudadanos*, Barcelona, Praxis, 1993, p. 477). La Ley de Procedimiento Administrativo de 1958, por su parte, propugnaba el empleo de “*máquinas adecuadas, con vista a implantar una progresiva mecanización y automatismo en las oficinas públicas, siempre que el volumen de trabajo haga económico el empleo de estos procedimientos*”. Hoy, en sentido parecido, y como ya hemos adelantado, las normas reguladoras del procedimiento administrativo insisten en la necesidad de utilizar las nuevas tecnologías y proclaman, de modo prácticamente idéntico a como lo hiciera la Real Orden de 1900 en relación con los documentos escritos a máquina, que los documentos automatizados tendrán la misma validez y eficacia que los documentos en soporte de papel (Exposición de Motivos del Real Decreto 263/1996, del 16 de febrero, por el que se regula la utilización de técnicas electrónicas, informáticas y telemáticas por la Administración General del Estado)”.

<sup>15</sup> Véase Heredero Higuera, M., “Informática y libertad: la respuesta de los juristas a un problema de nuestro tiempo”, *Documentación administrativa*, núm. 171, 1976, pp. 123-198; Madrid Conesa, F., *Derecho a la intimidad, informática y Estado de derecho*, Valencia, Universidad de Valencia, 1984; varios autores, “Actas del I Congreso Iberoamericano de Informática Jurídica”, Santo Domingo, del 29 de octubre al 2 de noviembre de 1984, CREI, Centro Regional del IBI para la Enseñanza de la Informática, Madrid,

cierto que la respuesta del derecho a los progresos de la ciencia y de la técnica suele ser lenta, pero lo que está ocurriendo es que esa respuesta no se está elaborando siquiera, precisamente porque no se tiene, en realidad, conciencia de que un mundo de nuevos problemas y posibilidades se ha abierto ante nosotros.<sup>16</sup> Es necesario poner de manifiesto que en torno a la informática se mueve una compleja actividad industrial, comercial, etcétera, que está creando problemas de índole jurídica, a los que es necesario dar respuesta. Así pretende establecerlo el artículo 45 de la LRJPAC<sup>17</sup> a través de la incorporación de técnicas y medios electrónicos, informáticos o telemáticos,<sup>18</sup> o el apartado recientemente incluido en el artículo 59 de la LRJPAC, por la Ley 24/2001, del 27 de diciembre (BOE del 31 de diciembre, núm. 313; correcciones de errores en BOE del 24 de mayo, núm. 124 y 2 de julio, núm. 157, de 2002).

Sin lugar a dudas está emergiendo una nueva cultura: “Telépolis”,<sup>19</sup> de consecuencias incalculables para el mundo conocido. La vida política, económica, científica, laboral y administrativa va a depender en mayor medida

1985; González Navarro, Francisco, *Derecho administrativo español*, Pamplona, Eunsa, 1994, pp. 585-591; *Derecho administrativo español. El acto y el procedimiento administrativos*, Pamplona, Eunsa, 1997, pp. 1018-1032; Villar Palasí, José Luis, “Implicaciones jurídicas de Internet”, *cit.*, nota 3, pp. 109-144; entre otras.

<sup>16</sup> Navarro González, Francisco, *Derecho administrativo español*, *cit.*, nota 15, p. 586.

<sup>17</sup> Los preceptos de la LRJPAC que aluden expresamente al empleo de estas técnicas son los artículos 38, 45, 59 y la disposición adicional segunda, relativos respectivamente a la informatización de los registros, a la incorporación, en general, de “los medios técnicos” al procedimiento administrativo, y a la práctica de las notificaciones. Nada se prevé al respecto, sin embargo, en el precepto que regula la presentación de solicitudes por los interesados (artículo 70, LRJPAC).

<sup>18</sup> *Cfr.* González Pérez, Jesús y González Navarro, Francisco, *Comentarios a la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y Procedimiento Administrativo Común*, 2a. ed., Madrid, Civitas, 1999, vol. I, p. 1244, donde explican y definen los significantes que emplea el artículo 45 LRJPA. Véase Real Decreto 209/2003, del 21 de febrero, por el que se regulan los registros y las notificaciones telemáticas, así como la utilización de medios telemáticos para la sustitución de la aportación de certificados por los ciudadanos (BOE del 28 de febrero, núm. 51). Véase Gomero Casado, Eduardo, “La notificación por correo electrónico tras la Ley 24/2001, de 27 de diciembre”, *REDA*, núm. 116, 2002, pp. 501-528.

<sup>19</sup> Véase González Pérez y González Navarro, *op. cit.*, nota 18, pp. 1249-1253.

de fenómenos como Internet o similares que de los poderes públicos, lo que también generará un pasivo.<sup>20</sup>

### III. ENUMERACIÓN DE LAS MODIFICACIONES LEGISLATIVAS SOBRE EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO, CUYA CAUSA ES LA EXISTENCIA DE LAS LLAMADAS NUEVAS TECNOLOGÍAS

Es evidente que en las últimas décadas vivimos una auténtica revolución de las tecnologías de la información. El fenómeno se ha hecho patente en casi todos los ámbitos de la vida y, como no podía ser de otro modo, tiene profundo eco en las relaciones entre las distintas administraciones públicas y con los ciudadanos. Las nuevas tecnologías han revolucionado la recogida de información por parte de las administraciones públicas, su tratamiento y la forma en que éstas pueden divulgarla y hacerla accesible. La introducción y el progresivo uso de las nuevas tecnologías han modificado el *modus* operando de la actividad administrativa desde el punto de vista de los medios materiales por los que dicha actividad se instrumenta. Se advierte de forma creciente que el uso de redes de telecomunicación permiten entablar relaciones jurídicas con los ciudadanos de forma más ágil e inmediata, abriendo una vía de potencial para apurar, hasta sus últimas consecuencias, el principio de eficacia en la actuación administrativa que proclama el artículo 103.1 CE.<sup>21</sup>

20 Véase Sánchez Blanco, Ángel, *Internet. Sociedad, empresa y poderes públicos*, cit., nota 14, pp. 11 y 12: “En el pasivo de Internet se sitúan objeciones vinculadas a valoraciones psicológicas o derivaciones patológicas, objeciones que están en el fondo de las alternativas de la regulación o no de Internet, pero que tienen el sólido contraargumento de los factores dinámicos y de creatividad vinculados a este nuevo estadio evolutivo de la sociedad global, en el que el único argumento inquietante es la bipolarización entre los incluidos y excluidos de la nueva cultura tecnológica, problema que, mediante la ineludible práctica del principio de cohesión, resolverá la nueva cultura, para consolidarse, en coherencia con la dinámica insita en el sustrato humano y en la metodología tecnológica que, si ha generado la globalización, le tiene que aportar la necesaria coherencia”.

21 Véase Decreto 183/2003, del 24 de junio, de la Junta de Andalucía, por el que se regula la información y atención al ciudadano y la tramitación de procedimientos administrativos por medios electrónicos (Internet) (*BOJA* del 15 de julio, núm. 134): “La iniciativa que se plasma en esta norma tiene sus precedentes en el Plan de Acción e-Europe 2002, aprobado pro el Consejo Europeo en Feira, y en el más cercano en el tiempo Plan de Acción e-Europe 2005 adoptado por el Consejo Europeo celebrado en Sevilla en junio

En un trabajo de esta naturaleza, al menos debo hacer referencia a las siguientes: cuestiones generales; servicios de información y atención al ciudadano a través de medios electrónicos; registro y archivo de documentos electrónicos; requisitos de eficacia de los documentos y comunicaciones electrónicas; procedimientos administrativos en la red.

#### IV. CUESTIONES GENERALES

Es necesario proceder a la regulación detallada de los procedimientos administrativos a través de redes abiertas de telecomunicación, incluyendo a las relaciones entre las distintas administraciones y entidades públicas cuando actúen como usuarios de los servicios o como interesados en los procedimientos que se determinen. También deberá ser objeto de un tratamiento riguroso el registro telemático y los sistemas de acreditación y firma electrónica que permitan garantizar la autenticidad, seguridad y confidencialidad de las relaciones administrativas que se establezcan.

Las relaciones internas entre los órganos, unidades y entidades a través de Intranet, también deberá ser objeto de regulación, sin perjuicio de las relaciones interadministrativas por medios electrónicos, informáticos o telemáticos que puedan institucionalizarse a través de los oportunos convenios.

La prestación de los servicios y las relaciones que mantengan los órganos, unidades y entidades a las que estamos haciendo referencia, a través de redes abiertas de telecomunicación se desarrollará de conformidad con la legislación que regula el tratamiento automatizado de la información y, en especial, con respeto a las normas sobre intimidad y confidencialidad de las relaciones en los términos establecidos por la legislación sobre protección de datos y derechos sobre la propiedad intelectual así como la relativa a los servicios de la sociedad de la información.

Los datos de carácter personal que la administración obtenga por el solo hecho de que los ciudadanos realicen consultas o reciban información a través de redes abiertas de telecomunicación no podrán formar parte de un fichero o base de datos administrativa, salvo autorización ex-

de 2002. El esquema seguido para implementar los servicios públicos electrónicos en la Administración de la Junta de Andalucía ha sido el recogido en estos planes de la Unión Europea. Esto es, el Decreto parte de los cuatro niveles posibles de prestación de estos servicios en función del grado de interoperabilidad alcanzado, permitiendo paralelamente, el uso de plataformas multicanal para el acceso a la red.

presa del interesado, sin perjuicio de que se puedan utilizar datos que no tengan carácter personal con fines estadísticos.

Los principios que rigen las relaciones que mantengan los órganos, unidades y entidades a las que estoy haciendo referencia, con los ciudadanos y con otras administraciones públicas a través de redes abiertas de telecomunicación son los de simplificación y agilización de los trámites, gratuidad, libre acceso, confidencialidad y de seguridad y autenticidad en orden a la identificación de las partes y el objeto de la comunicación.

La regla general de gratuidad no excluye la posible exigencia de tasas o precios públicos por la prestación de servicios o la tramitación de procedimientos a través de redes abiertas de telecomunicación siempre que así se contemple en las normas que resulten de aplicación, ni tampoco la posibilidad de explotar a través de dichas redes documentos electrónicos o bases de datos generados por los órganos y entidades administrativas.

La regla general de la accesibilidad quedará restringida en los supuestos de peticiones de información o de documentación que no haya sido previamente puesta a disposición de los ciudadanos en la red, en aquellos casos en que la divulgación de un documento o información pueda afectar a la seguridad pública, al honor, la intimidad y seguridad de las personas de acuerdo con la legislación aplicable en materia de archivos, bases de datos públicas y protección de datos personales. Se deberá promover desde la administración la aplicación del principio de simplificación en la presentación de escritos y documentos y en la tramitación de los expedientes que se realicen a través de redes abiertas de telecomunicación. La administración deberá actualizar permanentemente la información puesta a disposición del público a través de redes abiertas de telecomunicación, con expresa indicación de la última fecha de actualización en cada caso.

## V. SERVICIOS DE INFORMACIÓN Y ATENCIÓN AL CIUDADANO A TRAVÉS DE MEDIOS ELECTRÓNICOS<sup>22</sup>

La información y documentación puesta a disposición de los administrados a través de redes abiertas de telecomunicación, para cuyo acceso no sea preciso utilizar ninguna modalidad de firma electrónica, no implicará la sus-

<sup>22</sup> Decreto 183/2003, del 24 de junio, de la Junta de Andalucía, por el que se regula la información y atención al ciudadano y la tramitación de procedimientos administrativos por medios electrónicos (Internet) (*BOJA* del 15 de julio, núm. 134), capítulo II.

titución ni detrimento de la atención personalizada a prestar por las oficinas públicas, o por cualquier otro medio, que se regirá por las disposiciones que establecen medidas organizativas para los servicios administrativos de atención directa a los ciudadanos. La información y documentación a que me refiero comprenderá, como mínimo, la relativa a la organización, competencias y actividades de las administraciones implicadas; las guías de funciones y cartas de servicios que se aprueben en el ámbito de las competencias de dichos órganos y entidades; la normativa que se publique en el *Boletín Oficial* que corresponda, con la posibilidad de su descarga a través de la red; y la información de interés general que se considere oportuna, ya sea de carácter ocasional o permanente, referida, esta última, a determinados sectores de la actividad administrativa de especial incidencia social. Asimismo, la información puesta a disposición del público comprenderá a los procedimientos administrativos que se tramitan por la administración competente, con indicación del plazo de resolución y del sentido del silencio, los principales formularios que en los mismos sean de aplicación y de cuáles de esos procedimientos, y qué fases de los mismos, pueden tramitarse a través de la red; así como la información sobre contratación administrativa en el ámbito de la administración competente, con inclusión de los pliegos de cláusulas administrativas y técnicas, generales y particulares, y de los anuncios de licitación que se produzcan, si procede.

La difusión de información o documentación a través de redes abiertas de telecomunicación no eximirá del deber de publicar en los diarios oficiales correspondientes los actos jurídicos y disposiciones normativas cuando así esté establecido.

Respecto a las reclamaciones, sugerencias y peticiones concretas de documentación o información, la administración atenderá a través de la red las peticiones concretas de documentación o información que no hayan sido previamente puestas a disposición del público y que puedan formular los ciudadanos las distintas administraciones públicas u otros organismos. Estas peticiones dirigidas por medios electrónicos a los órganos, organismos o entidades competentes en la materia se enviarán a través de las respectivas direcciones electrónicas que a tal efecto figuren señaladas en el portal oficial de la administración correspondiente. La formulación de reclamaciones y sugerencias por medios electrónicos se regirá, en cuanto a su tramitación, por la normativa específica que así la establezca. La presentación de sugerencias y peticiones concretas de documentos o de

información podrá requerir de alguna modalidad de firma electrónica que sea acreditativa de la identidad de quien la formule en los términos que se establezcan reglamentariamente. La presentación de reclamaciones deberá acompañarse, en todo caso, de algún tipo de firma electrónica por parte del reclamante.

## VI. REGISTRO Y ARCHIVO DE DOCUMENTOS ELECTRÓNICOS<sup>23</sup>

### 1. *Registro*

La LRJPAC opta de un modo decidido por la tecnificación de la actuación administrativa frente a las tendencias burocráticas formalistas, terminando así con un evidente fenómeno de disociación entre normativa y realidad: la administración había integrado los medios y técnicas automatizadas

<sup>23</sup> Real Decreto 209/2003, del 21 de febrero: “La llamada sociedad de la información, es decir, la plena incorporación de las tecnologías de la información y la comunicación a las actividades sociales y económicas, constituye un factor estratégico esencial para garantizar el desarrollo de nuestro país en un escenario de un vertiginoso progreso de la tecnología y de mundialización de mercados, en el que ya no es posible competir si no es a través de productos con un alto valor añadido.

En ese contexto, las administraciones públicas están llamadas a desempeñar un papel fundamental para conseguir una efectiva extensión e implantación del uso de las herramientas tecnológicas entre los ciudadanos y, especialmente, entre las pequeñas y medianas empresas.

El gobierno de la nación persigue la implantación de la «administración electrónica» mediante acciones emprendidas desde una triple perspectiva...

En este último marco, en la Ley 24/2001, del 27 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social, se modificaron dos normas características por la singular trascendencia que presentan en cuanto a las relaciones entre los ciudadanos y las administraciones públicas: la Ley 30/1992, del 26 de noviembre... y la Ley 230/1963, del 28 de diciembre, General Tributaria, con la finalidad de impulsar el uso de las técnicas electrónicas, informáticas y telemáticas en la actividad administrativa... En este sentido resulta fundamental tener en cuenta las ventajas que desde el punto de vista de la gestión administrativa representa la presentación telemática de las solicitudes y demás documentación exigible. Ello permitiría agilizar los trámites administrativos y reducir los plazos de resolución y notificación.

Es importante resaltar que el uso de los medios y técnicas telemáticas se hará de acuerdo con lo dispuesto en la Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, de Protección de Datos de Carácter Personal. Por otro lado, se ha buscado en todo momento la garantía de la autenticidad, integridad, confidencialidad, disponibilidad y conservación de los documentos regulados en el presente Real Decreto... ”.

en su funcionamiento, pero la falta de reconocimiento formal de su validez les confería tan sólo un valor instrumental e interno.

Entre todas las previsiones de la mencionada Ley, destaca el artículo 45<sup>24</sup> como verdadera piedra angular del proceso de incorporación y validación de dichas técnicas en la producción jurídica de la administración, así como en sus relaciones con los ciudadanos.

En este contexto, se ha establecido un marco normativo de referencia para la utilización de medios técnicos en las comunicaciones propias de la relación jurídico-administrativa.<sup>25</sup> Además, entre los derechos de los ciudadanos reconocidos en la LRJPAC destaca el artículo 35 c),<sup>26</sup> que los faculta para “obtener copia sellada de los documentos que presenten, aportándola junto con los originales, así como a la devolución de éstos, salvo cuando los originales deban obrar en el procedimiento”. A ello de-

24 Véase Ley 30/1992, del 26 de noviembre, en adelante LRJPAC, artículo 45: “1. Las Administraciones Públicas impulsarán el empleo y aplicación de las técnicas y medios electrónicos, informáticos y telemáticos, para el desarrollo de su actividad y el ejercicio de sus competencias, con las limitaciones que a la utilización de estos medios establecen la Constitución y las leyes.

2. Cuando sea compatible con los medios técnicos de que dispongan las administraciones públicas, los ciudadanos podrán relacionarse con ellas para ejercer sus derechos a través de técnicas y medios electrónicos, informáticos y telemáticos con respecto a las garantías y requisitos previstos en cada procedimiento.

3. Los procedimientos que se tramiten y terminen en soporte informático garantizarán la identificación y el ejercicio de la competencia por el órgano que la ejerce.

4. Los programas y aplicaciones electrónicas, informáticos y telemáticos que vayan a ser utilizados por las administraciones públicas para el ejercicio de sus potestades, habrán de ser previamente aprobados por el órgano competente, quien deberá difundir públicamente sus características.

5. Los documentos emitidos, cualquiera que sea su soporte, por medios electrónicos, informáticos o telemáticos por las Administraciones Públicas, o los que éstas emitan como copias de originales almacenados por estos mismos medios, gozarán de la validez y eficacia de documento original siempre que quede garantizada su autenticidad, integridad y conservación y, en su caso, la recepción por el interesado, así como el cumplimiento de las garantías y requisitos exigidos por ésta u otras Leyes”.

25 Véase Real Decreto 772/1999, del 7 de mayo, del Ministerio de Administraciones Públicas, que regula la presentación de solicitudes, escritos y comunicaciones ante la Administración General del Estado, la expedición de copias de documentos y devolución de originales y el régimen de las oficinas de registro (BOE del 22 de mayo, núm. 122).

26 Véase LRJPAC, artículo 35: “Los ciudadanos, en sus relaciones con las administraciones públicas tienen los siguientes derechos:... c) A obtener copia sellada de los documentos que presenten aportándola junto con los originales, así como a la devolución de éstos, salvo cuando los originales deban obrar en el procedimiento”.

be añadirse la previsión que efectúa el artículo 70<sup>27</sup> acerca de la expedición por las administraciones de recibos de las solicitudes, escritos y comunicaciones presentadas por los ciudadanos y la posibilidad consagrada por el artículo 46,<sup>28</sup> de que los órganos que reglamentariamente tengan atribuida tal competencia en cada administración pública, expidan copias auténticas de documentos públicos y privados, lo que constituye una de las novedades más reseñables de la LRJPAC. Todas estas previsiones, junto con la regulación de los lugares de presentación de documentos

27 Véase LRJPAC, artículo 70: “1. *Solicitudes de iniciación*. 1. Las solicitudes que se formulen deberán contener: a) Nombre y apellidos del interesado y, en su caso, de las personas que lo representen, así como la identificación del medio preferente o del lugar que se señale a efectos de notificaciones. b) Hechos, razones y petición en que se concrete, con toda claridad, la solicitud. c) Lugar y fecha. d) Firma del solicitante o acreditación de la autenticidad de su voluntad expresada por cualquier medio. e) Órgano, centro o unidad administrativa a la que se dirige.

2. Cuando las pretensiones correspondientes a una pluralidad de personas tengan un contenido y fundamento idéntico o sustancialmente similar, podrán ser formuladas en una única solicitud, salvo que las normas reguladoras de los procedimientos específicos dispongan otra cosa.

3. De las solicitudes, comunicaciones y escritos que presenten los interesados en las oficinas de la administración, podrán éstos exigir el correspondiente recibo que acredite la fecha de presentación, admitiéndose como tal una copia en la que figura la fecha de presentación anotada por la oficina.

4. Las administraciones públicas deberán establecer modelos y sistemas normalizados de solicitudes cuando se trate de procedimientos que impliquen la resolución numerosa de una serie de procedimientos. Los modelos mencionados estarán a disposición de los ciudadanos en las dependencias administrativas.

Los solicitantes podrán acompañar los 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”.

28 Véase LRJPAC, artículo 46: “*Validez y eficacia de documentos y copias*. 1. Cada administración pública determinará reglamentariamente los órganos que tengan atribuidas las competencias de expedición de copias auténticas de documentos públicos o privados.

2. Las copias de cualesquiera documentos públicos gozarán de la misma validez y eficacia que éstos siempre que exista constancia de que sean auténticas.

3. Las copias de documentos privados tendrán validez y eficacia, exclusivamente en el ámbito de la actividad de las administraciones públicas, siempre que su autenticidad haya sido comprobada.

4. Tienen la consideración de documentos público administrativo los documentos válidamente emitidos por los órganos de las Administraciones Públicas”.

(artículo 38.4, LRJPAC),<sup>29</sup> configuran los pilares básicos del marco en el que ha de desarrollarse en buena medida la participación de los ciudadanos en la tramitación de los procedimientos y actuaciones de la administración que les atañen.

En este contexto, se posibilita la presentación de solicitudes, escritos, comunicaciones y documentos en cualquiera de los lugares previstos en el artículo 38, LRJPAC, a través de medios informáticos, electrónicos o telemáticos, de acuerdo con lo previsto en el grupo normativo regulador, por el que se regula la utilización de estas técnicas en la administración pública.

Respecto a los modelos a los que alude el artículo 70.4 de la LRJPAC, podrán integrarse en sistemas normalizados de solicitud que permitan la transmisión por medios telemáticos de los datos e informaciones requeridos siempre que se garantice el cumplimiento de los requisitos contemplados en el artículo 45, LRJPAC y en las disposiciones normativas que desarrollan dicho precepto. Debemos tener presente que las aplicaciones y programas informáticos que aprueba la norma de creación del registro telemático incluyen los formularios normalizados para la tramitación de los concretos procedimientos por vía telemática, de manera que difícilmente un administrado podrá relacionarse con un órgano por un medio distinto del estrictamente formal.

Asimismo, cuando en los supuestos previstos, el ciudadano efectúe la presentación a través de soportes, medios o aplicaciones informáticas, electrónicas o telemáticas, el recibo se expedirá de acuerdo con las caracte-

<sup>29</sup> Véase LRJPAC, artículo 38.4: “Las solicitudes, escritos y comunicaciones que los ciudadanos dirijan a los órganos de las administraciones públicas podrán presentarse: *a)* En los registros de los órganos administrativos a que se dirijan. *b)* En los registros de cualquier órgano administrativo, que pertenezca a la Administración General del Estado, a la de cualquier Administración de las Comunidades Autónomas, o a la de alguna de las entidades que integran la Administración Local si, en este último caso, se hubiese suscrito el oportuno convenio. *c)* En las oficinas de correos, en la forma que reglamentariamente se establezca. *d)* En las representaciones diplomáticas u oficinas consulares de España en el extranjero. *e)* En cualquier otro que establezcan las disposiciones vigentes.

Mediante convenios de colaboración suscritos entre las Administraciones públicas se establecerán sistemas de intercomunicación y coordinación de registros que garanticen su compatibilidad informática, así como la tramitación telemática de los asientos registrales y de los solicitudes, escritos, comunicaciones y documentos que se presenten en cualquiera de los registros”.

terísticas del soporte, medio o aplicación y deberá reunir los requisitos establecidos por la legislación en vigor.

Las oficinas de registro son unidades administrativas que, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 5.2. de la LOFAGE,<sup>30</sup> tienen la consideración de órgano administrativo por tener atribuidas funciones con efectos jurídicos frente a terceros. Sin embargo, también debemos tener presente que la utilización de técnicas electrónicas, informáticas y telemáticas hace posible que las comunicaciones de los ciudadanos se verifiquen en un registro no ya material sino existente en la red, de manera que opere la función de control y de garantía en un plano meramente virtual. Esto es posible, tras la redacción del artículo 38.9 LRJPAC que formula el artículo 68.1 de la Ley 24/2001 permitiendo la creación de registros telemáticos para la recepción o salida de solicitudes, escritos y comunicaciones que se transmitan por medios telemáticos.<sup>31</sup> En este sentido, es cierto que la comunicación telemática simplifica el procedimiento y permite al ciudadano relacionarse directamente con el órgano competente para resolver sin necesidad de una persona interpuesta que ejerza de agente transmisor. Ciertamente, el sistema intercomunicado de registros tiene sentido en el mundo físico, donde al administrado y al órgano competente les separa un espacio, de manera que se arbitra la posibilidad de que cualquier órgano perteneciente al mismo acredite haber recibido el escrito en cuestión y se comprometa a darle traslado al órgano competente. Sin embargo, no es menos cierto que el interesado puede desconocer la dirección electrónica del órgano competente o puede equivocarse en la transmisión. Esta circunstancia se agrava si se tiene en cuenta que los efectos de la presentación de documentos en un registro telemático al margen de los requisitos formales, como contempla el artículo 16 del Real Decreto 772/1999 —en la redacción dada por el artículo 3o. del Real Decreto 209/2003— es la ineficacia. Pues según este precepto, la recepción en un registro telemático de solicitudes escritas comunicaciones que no estén incluidas en la relación que se aprueba, o que hayan sido presentadas por medios

<sup>30</sup> Véase Ley 6/1997, del 14 de abril, organización y funcionamiento de la Administración General del Estado (BOE del 15 de abril, núm. 90), artículo 5.2: “Tendrán la consideración de órganos de las unidades administrativas a las que se les atribuyan funciones que tengan efectos jurídicos frente a terceros, o cuya actuación tenga carácter preceptivo”.

<sup>31</sup> Véase Bauzá Martorell, Felio José, “Régimen jurídico de los registros telemáticos”, REDA, núm. 118, 2003, p. 182.

diferentes al telemático, no producirá ningún efecto. En estos casos, se archivarán, teniéndolas por no presentadas, comunicándolo así al remitente.<sup>32</sup>

Este tipo de registros sólo estará habilitado para la recepción o transmisión de documentos electrónicos relativos a las actividades, servicios o procedimientos contemplados en la disposición que los crea y deberá permitir la entrada y salida de documentos electrónicos a través de cualquier soporte reconocido.

Las cuestiones relativas a las dudas o discrepancias que se produzcan acerca de la emisión o recepción de documentos electrónicos en este registro las resolverá el órgano, organismo o entidad competente para la tramitación del documento electrónico de que se trate.

El derecho de acceso conlleva el derecho a obtener copias o certificados de los documentos cuyo examen sea autorizado por el órgano, organismo o entidad competente, previo pago, en su caso, de las exacciones legalmente establecidas. La emisión de copias y certificados en forma de documentos o soportes electrónicos deberá contar, para su validez, con la firma electrónica avanzada del titular del órgano que la expide.

## 2. *Archivo*

Los documentos electrónicos que se reciban y transmitan a través del registro telemático único serán archivados y custodiados en medios o soportes electrónicos por los responsables de la gestión de los servidores de dicho registro. Para su archivo podrá utilizarse el mismo formato o soporte en el que se originó el documento electrónico originario o cualquier otro que asegure la identidad e integridad de la información que el documento contenga.

Los archivos dependientes de los registros generales almacenarán los documentos en soporte informático que no se reciban a través del registro telemático único. Los documentos comunes podrán ser convertidos en documentos electrónicos para su depósito en los archivos dependientes de cada uno de los registros señalados. Todo ello, sin perjuicio de la obligación del órgano que tramite el procedimiento de archivar la copia del documento electrónico que se le haga llegar, así como de las obliga-

<sup>32</sup> *Ibidem*, p. 190.

ciones de transparencia de estos documentos a los archivos centrales en los supuestos que dispone la normativa de archivos aplicable. En todo caso, los medios o soportes en que se almacenen los documentos electrónicos contarán con las medidas de seguridad que garanticen la integridad, protección y conservación de los documentos almacenados y, en particular, la identificación de los usuarios y el control de acceso de los mismos.

El acceso a los documentos almacenados por medios o en soportes electrónicos o informáticos, ya se encuentren archivados en el registro telemático único, ya en los registros generales de cada administración, se regirán por lo dispuesto en el artículo 37 de la LRJPAC, y por la Ley Orgánica 15/1999, del 13 de diciembre, de protección de datos de carácter personal (BOE del 14 de diciembre, núm. 298).

## VII. REQUISITOS DE EFICACIA DE LOS DOCUMENTOS Y COMUNICACIONES ELECTRÓNICAS

### 1. *Requisitos generales*

La transmisión y recepción de información en red o de documentos electrónicos podrá realizarse por los medios y soportes electrónicos, siempre que se garantice, el cumplimiento de los siguientes requisitos:

- La garantía de la disponibilidad y acceso de los medios y soportes, las aplicaciones informáticas en las condiciones que en cada caso se establezcan.
- La compatibilidad técnica de los medios, aplicaciones y soportes utilizados por el emisor y el destinatario.
- La existencia de medidas de seguridad que eviten el que se intercepten y alteren las comunicaciones, así como los accesos no autorizados. Además, para las relaciones jurídico-administrativas, se exigirá que: 1) el destinatario y el remitente utilicen una firma electrónica avanzada basada en un certificado reconocido y producida por un dispositivo seguro de creación de firma; 2) que dicha firma se acompañe de un dispositivo o servicio de consignación de fecha y hora que permita acreditar el momento exacto en la que la comunicación se produce y que, a su vez, permita evitar el rechazo de dicha comunicación por el remitente o el destinatario.

## 2. Firma electrónica

El desarrollo de la sociedad de la información y la difusión de los efectos positivos que de ella se derivan exige la generalización de la confianza de la ciudadanía en las comunicaciones telemáticas. No obstante, los datos más recientes señalan que aún existe desconfianza por parte de los intervinientes en las transacciones telemáticas y, en general, en las comunicaciones que las nuevas tecnologías permiten a la hora de transmitir información, constituyendo esta falta de confianza un freno para el desarrollo de la sociedad de la información, en particular, la administración y el comercio electrónico.

Como respuesta a esta necesidad de conferir seguridad a las comunicaciones por Internet surge, entre otros, la firma electrónica.<sup>33</sup> Constituye

<sup>33</sup> Sobre firma electrónica, véase Heredero Higuera, Manuel, “El comercio electrónico. Su incidencia en la contratación de bienes y servicios”, *Revista Jurídica de Navarra*, núm. 29, 2000, pp. 87-106; Martínez Nadal, A., “Comentarios de urgencia al urgentemente aprobado Real Decreto Ley 14/1999, del 17 de septiembre, sobre firma electrónica”, *La Ley*, año XX, núms. 4939 y 4940; Ramos, F., “La firma electrónica y su normativa”, *Otrosí*, núm. 13, 2000; *Guía sobre el uso y eficacia de la firma electrónica*, Madrid, Ministerio de Justicia, 2000; González Navarro, Francisco, “La relación jurídica de habilitación para la creación de firma electrónica”, *op. cit.*, nota 10.

Véase Ley 59/2003, del 19 de diciembre, Jefatura del Estado, normas reguladoras de la firma electrónica (BOE del 20 de diciembre, núm. 304), exposición de motivos: “1. Esta ley se aplicará al uso de la firma electrónica en el seno de las administraciones públicas, sus organismos públicos y las entidades dependientes o vinculadas a las mismas y en las relaciones que mantengan aquéllas y éstos entre sí o con particulares.

Las administraciones públicas, con el objeto de salvaguardar las garantías de cada procedimiento, podrán establecer condiciones adicionales a la utilización de la firma electrónica en los procedimientos. Dichas condiciones podrán incluir, entre otras, la imposición de fechas electrónicas sobre los documentos electrónicos integrados en un expediente administrativo. Se entiende por fecha electrónica el conjunto de datos en forma electrónica utilizados como medio para constatar el momento en que se ha efectuado una actuación sobre otros datos electrónicos a los que están asociados.

2. Las condiciones adicionales a las que se refiere el apartado anterior sólo podrán hacer referencia a las características específicas de la aplicación de que se trate y deberán garantizar el cumplimiento de lo previsto en el artículo 45 de la Ley 30/1992, del 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común. Estas condiciones serán objetivas, proporcionadas, transparentes y no discriminatorias y no deberán obstaculizar la prestación de servicios de certificación al ciudadano cuanto intervengan distintas administraciones públicas nacionales o del espacio económico europeo...

4. La utilización de la firma electrónica en las comunicaciones que afecten a la infor-

un instrumento capaz de permitir una comprobación de la procedencia y de la integridad de los mensajes intercambiados a través de redes de telecomunicaciones, ofreciendo las bases para evitar el repudio, si se adoptan las medidas oportunas basándose en fechas electrónicas.<sup>34</sup>

Los sujetos que hacen posible el empleo de la firma electrónica son los denominados prestadores de servicios de certificación. Para ello exigen certificados electrónicos, que son documentos electrónicos que relacionan las herramientas de firma electrónica en poder de cada usuario con su identidad personal, dándole así a conocer en el ámbito telemático como firmante.

La Ley obliga a los prestadores de servicios de certificación<sup>35</sup> a efectuar una tutela y gestión permanente de los certificados electrónicos que

mación clasificada, a la seguridad pública o a la defensa nacional se regirá por su normativa específica”.

Véase González Navarro, Francisco, “La relación jurídica de habilitación para la creación de firma electrónica. Estructura dinámica”, *Libro homenaje a S. Martín-Retortillo Baquer*, Madrid, Cívitas, 2004, pp. 525-573.

<sup>34</sup> Véase Directiva 99/93/CE, del 13 de diciembre, del Parlamento europeo y del Consejo de la Unión Europea, los considerandos que expongo a continuación:

“(4) La comunicación y el comercio electrónico requieren firmas electrónicas y servicios conexos de autenticación de datos... Por otro lado, un marco claro comunitario sobre las condiciones aplicables a la firma electrónica aumentará la confianza en las nuevas tecnologías y la aceptación general de las mismas.

(5) ...Deben satisfacerse los requisitos esenciales específicos de los productos de firma electrónica a fin de garantizar la libre circulación en el mercado interior y fomentar la confianza en la firma electrónica...

(11) Los sistemas voluntarios de acreditación destinados a un nivel reforzado de prestación de servicios pueden aportar a los proveedores de servicios un marco apropiado para aproximarse a los niveles de confianza, seguridad y calidad exigidos en un mercado en evolución...

(24) Para incrementar la confianza de los usuarios en la comunicación y el comercio electrónicos, los proveedores de servicios de certificación deben observar la normativa sobre protección de datos y el respeto a la intimidad”.

<sup>35</sup> Véase Ley 59/2003, del 19 de diciembre, Jefatura del Estado, normas reguladoras de la firma electrónica (*BOE* del 20 de diciembre, núm. 304), artículo 5o.: “1. La prestación de servicios de certificación no está sujeta a autorización previa y se realizará en régimen de libre competencia. No podrán establecerse restricciones para los servicios de certificación que procedan de otro Estado miembro del espacio económico europeo.

2. Los órganos de defensa de la competencia velarán por el mantenimiento de condiciones de competencia efectiva en la prestación de servicios de certificación al público mediante el ejercicio de las funciones que tengan legalmente atribuidas.

3. La prestación al público de servicios de certificación por las Administraciones públi-

expiden. Los detalles de esta gestión deben recogerse en la llamada declaración de prácticas de certificación, donde se especifican las condiciones aplicables a la solicitud, expedición, uso, suspensión y extinción de la vigencia de los certificados electrónicos. Además, estos prestadores están obligados a mantener accesible un servicio de consulta sobre el estado de vigencia de los certificados en el que debe indicarse de manera actualizada si éstos están vigentes o si su vigencia ha sido suspendida o extinguida. Asimismo, debe destacarse que la Ley define una clase particular de certificados electrónicos denominados certificados reconocidos, que son los certificados electrónicos que se han expedido cumpliendo requisitos cualificados en lo que se refiere a su contenido, a los procedimientos de comprobación de la identidad del firmante y a la fiabilidad y garantías de la actividad de certificación electrónica.

En todo caso, la Ley 59/2003, artículo 3o., determina las clases de firma electrónica que podemos encontrar:

1. La *firma electrónica* es el conjunto de datos en forma electrónica, consignados junto a otros o asociados con ellos, que pueden ser utilizados como medio de identificación del firmante.

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

3. Se considera *firma electrónica reconocida* la firma electrónica avanzada basada en un certificado reconocido y generada mediante un dispositivo seguro de creación de firma.

La firma electrónica reconocida tendrá respecto de los datos consignados en forma electrónica el mismo valor que la firma manuscrita en relación con los consignados en papel y se considera documento electrónico el redactado en soporte electrónico que incorpore datos que estén firmados electrónicamente.<sup>36</sup>

cas, sus organismos públicos o las entidades dependientes o vinculadas a las mismas se realizará con arreglo a los principios de objetividad, transparencia y no discriminación”.

<sup>36</sup> Véase Ley 59/2003, del 19 de diciembre, Jefatura del Estado, normas reguladoras de la firma electrónica (BOE del 20 de diciembre, núm. 304), artículo 3o.: “6. El documento electrónico será soporte de: a) Documentos públicos, por estar firmados electrónicamente”.

El soporte en que se hallen los datos firmados electrónicamente será admisible como prueba documental en juicio. Si se impugnare la autenticidad de la firma electrónica reconocida, con la que se hayan firmado los datos incorporados al documento electrónico, se procederá a comprobar que por el prestador de servicios de certificación que expide los certificados electrónicos, se cumplen todos los requisitos establecidos en la Ley en cuanto a la garantía de los servicios que presta en la comprobación de la eficacia de la firma electrónica, y en especial, las obligaciones de garantizar la confidencialidad del proceso así como la autenticidad, conservación e integridad de la información generada y la identidad de los firmantes. Si se impugnara la autenticidad de la firma electrónica avanzada, con la que se hayan firmado los datos incorporados al documento electrónico, se estará a lo establecido en la LEC (artículo 3.8 de la Ley 59/2003, del 19 de diciembre).

### *3. Validez y eficacia de los actos y escritos electrónicos o informáticos*

Los documentos emitidos, cualquiera que sea su soporte, por medios electrónicos o informáticos por las administraciones o entidades públicas, de conformidad con lo establecido en el artículo 45.5, LRJPAC, serán válidos siempre que garanticen su autenticidad, integridad, conservación y demás garantías y requisitos exigidos por la normativa aplicable. Desplegarán su eficacia cuando sean recibidos por sus destinatarios.

Serán igualmente válidas las copias de documentos originales almacenados por dichos medios siempre que se cumplan los requisitos relacionados.

### *4. Notificaciones mediante medios electrónicos o informáticos*

La exposición de motivos de la LRJPAC (apartado 10) establecía que la eficacia, notificación y publicación de los actos administrativos se recoge en el capítulo III, abriendo la posibilidad de medios de notificación

amente por funcionarios que tengan legalmente atribuida la facultad de dar fe pública, judicial o notarial o administrativa, siempre que actúen en el ámbito de sus competencias con los requisitos exigidos por la ley en cada caso; b) Documentos expedidos y firmados electrónicamente por funcionarios o empleados públicos en el ejercicio de sus funciones públicas, conforme a su legislación específica; c) Documentos privados”.

distintos a los tradicionales que, sin merma de las necesarias garantías de autenticidad, permitan su agilización mediante el empleo de las nuevas técnicas de transmisión de información, superándose la limitación de la exclusividad del domicilio como lugar de notificaciones.

Sin embargo, inicialmente, el artículo 59, LRJPAC, lo único que hizo fue aludir genéricamente a “cualquier medio”, que por cierto ya figuraba en el artículo 80.1 de la LPA de 1958 (las notificaciones se realizarán mediante oficio, carta, telegrama o *cualquier medio* que permita tener constancia de la recepción, de la fecha y de la identidad del acto notificado, y se dirijan en todo caso al domicilio del interesado o lugar señalado por éste para las notificaciones).<sup>37</sup>

Para remediar esta situación, el artículo 68 de la Ley 24/2001, del 27 de diciembre (BOE del día 31), de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social (LMFAOS), introduce un nuevo apartado tercero en el artículo 59, LRJPAC,<sup>38</sup> que resulta muy peculiar, a juicio de la doctrina:

...es un precepto ensimismado, que evidencia un cierto autismo normativo y se distancia notablemente del régimen común de la notificación aplica-

<sup>37</sup> Véase Arirreazkuenga, Iñaki y Chinchilla, Carmen, *op. cit.*, nota 14, p. 43, donde llegan a afirmar: “Nos atreveríamos a afirmar, incluso, que con el texto de la Ley de 1958 hubiera sido posible practicar notificaciones por los modernos medios electrónicos, informáticos y telemáticos ya que el artículo 80.1 de la misma permitía, de un lado, el empleo de cualquier otro medio que, al igual que lo que hoy exige la Ley, permitiese tener constancia de la recepción, la fecha y la identidad del acto, extremo este último —la identidad del acto— en el que podría incluirse el contenido del mismo, único elemento de los que ahora incluye el artículo 59.1 de la vigente Ley que faltaba, sin embargo, en el artículo 80.1 de la Ley de 1958. De otro, el precepto de la vieja Ley ya preveía que el interesado señalase a la administración un lugar para las notificaciones distinto de su domicilio, término lo suficientemente amplio como para incluir dentro del mismo una dirección de correo electrónico o un número de fax”.

<sup>38</sup> Véase LRJPAC, artículo 59.3: “Para que la notificación se practique utilizando medios telemáticos se requerirá que el interesado haya señalado dicho medio como preferente o consentido expresamente su utilización, identificando además la dirección electrónica correspondiente, que deberá cumplir con los requisitos reglamentarios establecidos. En estos casos, la notificación se entenderá practicada a todos los efectos legales en el momento en que se produzca el acceso a su contenido en la dirección electrónica. 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 los efectos previstos en el siguiente apartado, salvo que de oficio o a instancia del destinatario se compruebe la imposibilidad técnica o material del acceso”.

ble al resto de medios permitidos por la Ley. El nuevo apartado se relaciona poco con su entorno más inmediato (el propio artículo 59, LRJPAC), y nada en absoluto con otras disposiciones más alejadas sistemáticamente, pero con las que guarda una estrecha conexión material. El legislador parece apartar de este modo al correo electrónico del régimen general de la notificación, y construirle en la propia ley del procedimiento común unas reglas específicas que sólo permitan la aplicación del régimen general cuando sea preciso completar estas concretas previsiones. Este propósito, que aflora expresamente en la justificación de la enmienda origen del nuevo precepto, constituye una evidente novedad.

Resulta sintomático que la notificación postal, que goza entre nosotros de gran tradición normativa y de una implantación masiva en la práctica de este trámite por todas las administraciones públicas, no aparezca contemplada en la Ley 30/1992, y sin embargo se haya acogido ahora en su texto *expressis verbis* a este otro medio de notificación. Por coherencia con el resto del ordenamiento jurídico hubiera sido preferible incluir esta regulación en la legislación sectorial relativa a las telecomunicaciones, donde de hecho se apuntan algunas particularidades en materia de notificaciones telemáticas. Pero no ha sido esta la opción elegida, de tal manera que todos los medios de notificación tienen un régimen común en la LRJPAC y unas determinaciones específicas en la legislación sectorial, salvo el correo electrónico, que dispone de un régimen especial pero directamente integrado en la Ley 30/1992. Un desequilibrio en el trato que quizá no haya tomado en consideración las exigencias de estabilidad y maleabilidad a los cambios que el ordenamiento jurídico reclama, ahora más que antes, debido precisamente, a la fugacidad de las nuevas tecnologías y a la implacable obsolescencia de sus avances.<sup>39</sup>

Es cierto, que se trata de una regulación de carácter fragmentario, incluso inacabado, de la regulación especial que se establece, y que además no tuvo en cuenta las repercusiones que ocasionaba en un amplio abanico de disposiciones que venían regulando tanto el régimen general del empleo de las nuevas tecnologías por las administraciones públicas, como algunas especialidades aplicables a las notificaciones telemáticas.

En todo caso, tal y como ha precisado la jurisprudencia del TS (STS del 10 de noviembre de 2000), artículo 10061:

<sup>39</sup> Véase Gomero Casado, Eduardo, “La notificación por correo electrónico tras la ley 24/2001, del 27 de diciembre”, *REDA*, núm. 116, 2002, pp. 503 y 504.

Debe entender el recurrente que las garantías tanto constitucionales del artículo 24, como las derivadas de la Ley de Procedimiento Administrativo de 1958 y de la Ley 30/1992 del Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas, referidas a las notificaciones tienen como finalidad, ante todo, el evitar la indefensión material de los administrados ante los actos de las Administraciones Públicas.

Lo cierto es que aún no se reúnen las condiciones técnicas y legales para que los servicios avanzados de seguridad relacionados con la materia que estoy abordando, puedan prestarse con total fiabilidad. Además, el coste de su implantación puede ser muy elevado. Incluso, se plantea el problema del valor probatorio pleno de este medio, que afecta, principalmente, al momento en que debe entenderse practicada la notificación y a la instauración de un nuevo mecanismo de rechazo implícito, así como la posibilidad que tienen los particulares de destruir la prueba aportada por la administración.

Entre sus notas más importantes cabe destacar: la previa elección del medio por el destinatario, lo que puede beneficiar a la administración con la presunción de que el ciudadano acepta de este modo los riesgos que entraña el intercambio electrónico; el régimen especial que se establece para determinar el rechazo de la notificación y la eliminación de su doble intento, lo que tiene su lógica dada la modalidad elegida. En todo caso, la manifestación de esta modalidad de notificación podrá realizarse tanto en el momento de iniciación del procedimiento como en cualquier otra fase de tramitación del mismo. Además, el interesado podrá, en cualquier momento, revocar su consentimiento para que las notificaciones dejen de efectuarse por vía electrónica, en cuyo caso deberá comunicarlo así al órgano competente e indicar una nueva dirección donde practicar las notificaciones.

La notificación telemática se entenderá practicada a todos los efectos legales en el momento en que se produzca el acceso a su contenido en la dirección electrónica, de modo que pueda comprobarse fehacientemente por el remitente tal acceso. Cuando existiendo constancia de la recepción de la notificación en la dirección electrónica señalada, transcurrieran diez días naturales sin que el destinatario acceda a su contenido, se entenderá que la notificación ha sido rechazada con los efectos previstos en el apartado 4 del artículo 59 de la LRJPAC, salvo que de oficio o a instancia el destinatario se compruebe la imposibilidad técnica o material del acceso.

Por ello es necesario mencionar y destacar el Real Decreto 209/2003, del 21 de febrero, por el que se regulan los registros y las notificaciones telemáticas, así como la utilización de medios telemáticos para la sustitución de la aportación de certificados por los ciudadanos:

Artículo 2o. Modificación del Real Decreto 263/1996, del 16 de febrero, por el que se regula la utilización de técnicas electrónicas, informáticas y telemáticas por la Administración General del Estado.

1. Se añade al Real Decreto 263/1996, del 16 de febrero, por el que se regula la utilización de técnicas electrónicas, informáticas y telemáticas por la administración general del Estado, un nuevo capítulo IV, integrado por el nuevo artículo 12, con la siguiente redacción:

CAPÍTULO IV. Notificaciones telemáticas

Artículo 12. Regulación de las notificaciones telemáticas.

3. La dirección electrónica única deberá cumplir los siguientes requisitos:

a) Poseer identificadores de usuario y claves de acceso para garantizar la exclusividad de su uso.

b) Contar con mecanismos de autenticación que garanticen la identidad del usuario.

c) Contener mecanismos de cifrado para proteger la confidencialidad de los datos.

d) Cualquier otro que se fije legal o reglamentariamente.

La dirección electrónica única tendrá vigencia indefinida, excepto en los supuestos en que se solicite su revocación por el titular, por fallecimiento de la persona física o extinción de la personalidad jurídica, que una resolución administrativa o judicial así lo ordene o por el transcurso de tres años sin que se utilice para la práctica de notificaciones, supuesto en el cual se inhabilitará la dirección electrónica única, comunicándose así al interesado...

5. El sistema de notificación deberá acreditar las fechas y horas en que se produzca la recepción de la notificación en la dirección electrónica asignada al interesado y el acceso de éste al contenido del mensaje de notificación, así como cualquier causa técnica que imposibilite alguna de las circunstancias anteriores.

##### *5. Certificados telemáticos y transmisiones de datos*

El Real Decreto 209/2003, del 21 de febrero (BOE del 28 de febrero, núm. 51), añade al Real Decreto 263/1996, del 16 de febrero, por el que

se regula la utilización de técnicas electrónicas, informáticas y telemáticas por la administración general del Estado, un nuevo capítulo V, integrado por los nuevos artículos 13 al 15, donde se determinan los aspectos que detallo a continuación: sustitución de certificación en soporte papel, certificados telemáticos y transmisiones de datos.

### VIII. PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS EN LA RED

Las solicitudes de los procedimientos administrativos que se tramiten a través de redes abiertas de telecomunicación se cursarán por los interesados al registro telemático correspondiente. El documentos que incluya la firma electrónica avanzada, siempre que ésta esté basada en un certificado reconocido en la forma descrita, producirá respecto a los datos y documentos consignados de forma electrónica, los mismos efectos jurídicos que las solicitudes formuladas de acuerdo con el artículo 70 de la LRJPAC. Cualquier otro trámite evacuado por el interesado, así como las resoluciones que dicte la administración en un procedimiento tramitado electrónicamente, requerirán igualmente de los mismos requisitos de firma electrónica avanzada y de su emisión o recepción a través del registro telemático único.

Las disposiciones normativas de las distintas administraciones mediante las cuales se establezca la tramitación telemática de los distintos procedimientos arbitrarán los medios necesarios para avanzar en la reducción y simplificación de su tramitación. A tal efecto, evitarán a los interesados la aportación de documentación que obre en poder de la administración. Dichas disposiciones podrán prever la obtención de datos de los órganos administrativos en que se hallasen previo consentimiento del interesado, a cuyo efecto se suscribirán los convenios necesarios con las demás administraciones para el acceso y consulta de sus bases de datos. Asimismo, propiciarán la sustitución de la aportación de documentos acreditativos del cumplimiento de requisitos por una declaración responsable del interesado que expresa la concurrencia de dichos requisitos y el compromiso de aportar los justificantes a requerimiento de la administración, todo ello en la medida en que lo permitan las disposiciones reguladoras de los respectivos procedimientos.

La norma que establezca la tramitación telemática de un procedimiento deberá señalar la posibilidad de que el interesado, una vez iniciado un

procedimiento bajo un concreto sistema, pueda practicar actuaciones o trámites a través de otro distinto. En todo caso en el momento de la aportación de documentos o datos en los registros deberá indicarse expresamente si la iniciación del procedimiento o alguno de los trámites del mismo se ha efectuado en forma electrónica o telemática.

Las disposiciones normativas por las que se establezca la tramitación telemática de un procedimiento, deberá prever el modo y la forma en que los interesados puedan obtener información personalizada por vía telemática del estado de tramitación del procedimiento y, en general, para el ejercicio de los derechos contemplados en el artículo 35, LRJPAC.

Las administraciones públicas deberán publicar la relación de procedimientos administrativos electrónicos, indicando el plazo máximo para resolver y notificar la resolución de cada procedimiento y los efectos del silencio que no podrán ser distintos a los establecidos para su tramitación ordinaria. Además deberán especificar en cada caso, y en relación con cada uno de los procedimientos contemplados, los trámites susceptibles de ser cumplimentados telemáticamente y los que no pueden serlo y la posibilidad, en su caso, de satisfacer el pago de las tasas o exacciones que correspondan por vía electrónica.