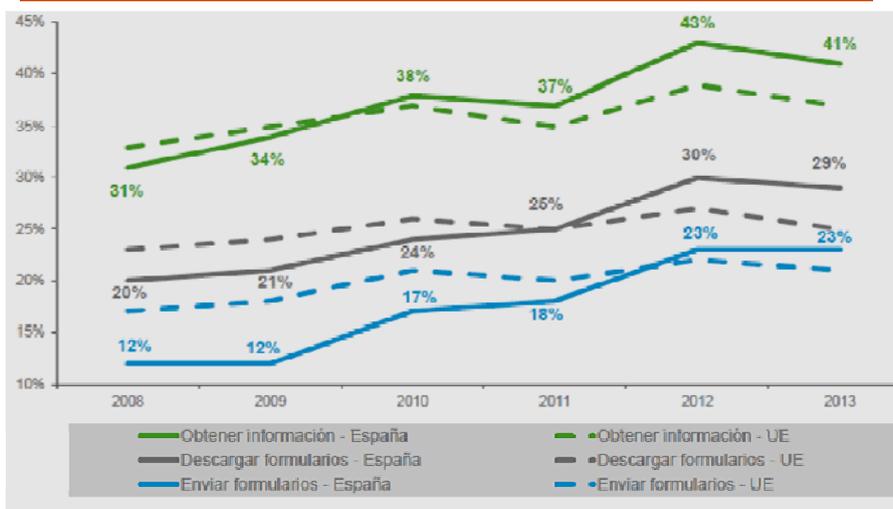


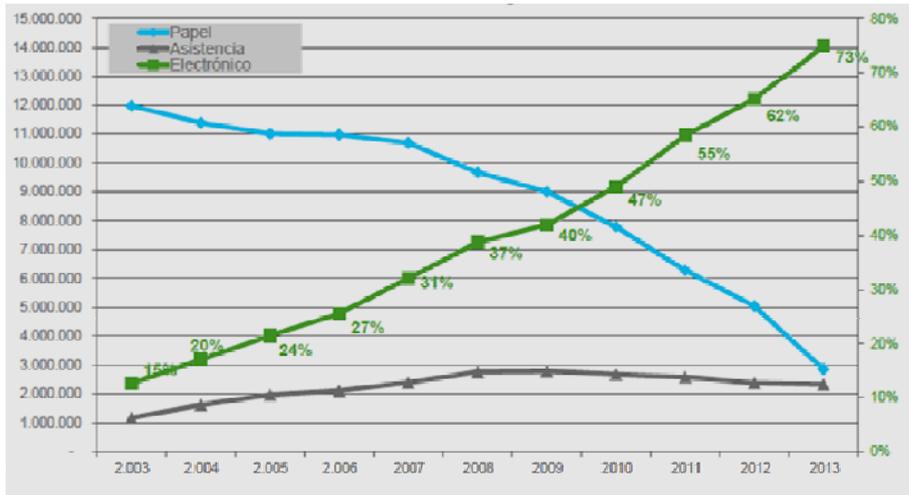
## Obligaciones de administración electrónica y transparencia

Eduardo GAMERO CASADO  
Catedrático de Derecho Administrativo  
Consejero de Montero | Aramburu Abogados

## Usuarios de administración electrónica



## IRPF por Internet



## La Era de la Información, realidad cotidiana



- ▣ Las AAPP han de adaptarse a esa realidad:
  - Ofreciendo servicios adecuados de administración electrónica
  - Aplicando internamente las soluciones que mejoran eficacia
  - Disponiendo de un marco normativo idóneo que lo permita
  - La LAECSP 11/2007 supuso un importante punto de inflexión

## Acogida de la administración electrónica en el nuevo esquema normativo



- Nuevo par normativo LRJSP/LPAC:
  - Desaparece dicotomía LRJPAC/LAECSP
  - Era una evolución previsible
- Acertado:
  - Acomodado a los tiempos
  - La pone en valor, frente a la actitud de algunos operadores
  - Potenciará la visibilidad de los problemas jurídicos de la administración electrónica
- Desafortunado:
  - Disgrega su régimen jurídico en dos leyes diferentes
  - No siempre es clara la línea régimen jurídico/procedimiento común:
    - ¿Por qué registros en LPAC (art.16) y sede en LRJSP (art.38)?
    - Archivos: regulación segmentada en art.17 LPAC y 46 LRJSP

## Principio de preferencia del medio electrónico



- Nuevo principio de actuación derivado del par normativo LPAC+LRJSP
- Claramente enunciado en art.3.2 LRJSP:
  - Medio preferente (¿único?) para relaciones interadministrativas
- Inferido de diferentes preceptos LPAC:
  - Registros y aportación de documentos, art.16
  - Medio normal (forma) para dictar actos administrativos, art.36.1
  - Documentos, art.26.1
  - Expedientes, art.70.2
  - Archivo, art.17
  - Notificaciones, art.43
  - Pagos, art.98
  - Etc.
- Supone la irrupción plena (normalización) de la administración electrónica en el Derecho administrativo
- Es coherente con el contexto histórico: la *Era de la Información*
- Sin embargo, subsisten graves problemas jurídicos que la Ley no resuelve



## Derecho de acceso electrónico

- Evolución LAECSP/arts.12 y 14 LPAC:
  - LAECSP: derecho de acceso electrónico como eje central de la Ley; art.6: minucioso desglose de facultades inherentes al derecho
  - LPAC: vago reconocimiento de un derecho abstracto
- Derecho a elección del medio: salvo que el electrónico sea obligatorio (art.14.1)
- Garantía de disponibilidad del medio electrónico: art.12.1 LPAC:
  - No desglosa las facultades: presentación de escritos, pagos, información...
  - Cabe inferirlas de otros preceptos
- Asistencia en uso de medios electrónicos, art.12 LPAC: restringida a:
  - Identificación y firma electrónica
  - Presentación de solicitudes a registro
  - Obtención de copias auténticas



## Obligación de relacionarse por medios electrónicos

- Ampliación del universo de obligados (art.14.2 LPAC): Imposición directa del deber de relacionarse por medios electrónicos a:
  - a) Personas jurídicas
  - b) Entidades sin personalidad jurídica
  - c) Personas ejercientes de profesiones colegiadas
  - d) Representantes de personas obligadas a usar medios electrónicos
  - e) Empleados públicos en la forma que determine cada Administración
- Remisión a reglamento (art.14.3 LPAC):
  - Habilitación reglamentaria para imponer relaciones electrónicas a quienes, por capacidad económica, técnica o profesional, tengan acceso y disponibilidad de medios
  - Equivalente a art.27.6 LAECSP, interpretado generosamente por la jurisprudencia (STS 22/2/2012 AEAT; STSJA 293/2015)
  - En el resto de casos (personas físicas): reserva de ley





## Firma electrónica: el contexto

- Modificaciones recientes a nivel europeo con fuerte influencia en el Derecho interno
  - Reglamento UE 910/2014 (**Rto eIDAS**), relativo a identificación electrónica y servicios de confianza en el mercado interior (deroga Directiva 1999/93/CE)
  - Regula tipos de firma y certificados electrónicos, su reconocimiento mutuo por los Estados, etc.
- Fracaso del DNIe; excesiva rigidez de la política de firma electrónica:
  - Exigencia masiva de certificados reconocidos
  - Igualación de todas las situaciones, sin articulación de soluciones diferentes, adaptadas a las circunstancias
- La (aberrante) solución práctica: cesión a terceros del certificado electrónico (escindibilidad de la firma):
  - Quiere ser representación, pero en realidad es **suplantación**
  - Problemática en relación con los ciudadanos: se presta a abusos, con dificultad probatoria de que lo son (art.3.7 LFE)
  - Absolutamente rechazable (y generalizada) en la práctica ordinaria de los titulares de órganos administrativos



## Nociones previas: identificación, firma, sello

- Identificación electrónica:
  - Definición técnica (Rto eIDAS): utilización de los datos de identificación que representan de manera única a una persona física o jurídica
  - Supone sencillamente autenticar la identidad: quien se identifica, es quien dice ser (persona física o jurídica)
  - Es medio suficiente para relaciones electrónicas que no exijan manifestación de voluntad o conocimiento y no requieren preservar la integridad de la información
- Firma electrónica:
  - Técnicamente son datos anejos o asociados a otros datos que se utilizan para firmar (Rto. eIDAS)
  - Además de identificar, manifiesta conocimiento o presta consentimiento
  - Calificarlo como "firma" es una metáfora: *no es* firma manuscrita, es una tecnología a la que el Derecho asigna *eficacia equivalente* a una firma
- Sello electrónico:
  - Definición técnica (Rto. eIDAS): datos en formato electrónico anejos o asociados a otros datos electrónicos para garantizar el origen e integridad de estos últimos
  - Concebido para personas jurídicas o actuaciones automatizadas (equivalente a firma de persona jurídica)

## Identificación y firma electrónica del sector público



- Sede electrónica, art.38.6 LRJSP:
  - Certificados reconocidos/cualificados de sitio web
  - Ejemplo: Sede electrónica del Ayuntamiento de [Huércal de Almería](#)
- Identificación de AAPP, art.40 LRJSP:
  - Mediante [sello electrónico](#) basado en certificado reconocido o **cualificado** (es lo mismo: LFE/Rto.eIDAS)
  - Debe incluir:
    - NIF
    - Denominación de la Administración u órgano administrativo
    - Identidad de persona titular, en el caso de órganos administrativos
- Identificación de actuación automatizada, art.42 LRJSP:
  - Mediante sello electrónico
  - [Código seguro de verificación](#) (CSV; también CVE): susceptible de [validación en línea](#)
- Intercambio de datos en entornos cerrados, art.44 LRJSP:
  - Se les reconoce plena validez
  - Si pertenecen a una misma AP deben determinarse emisores y receptores
  - Si pertenecen a AAPP diferentes se exige convenio previo

## Identificación y firma de los empleados públicos



- Cuando no se trate de sede o actuación automatizada, la actuación de las AAPP se realizará mediante firma electrónica del titular del órgano o empleado público (art.43.1 LRJSP)
- Sistemas de firma (art.43.2):
  - Cada AP determinará los suyos
  - Pueden ser (atributos del certificado):
    - De identificación exclusiva del empleado público
    - De identificación conjunta: el titular o cargo y la Administración u órgano
    - Pueden referirse sólo al NRP del empleado en caso de seguridad pública

## Identificación electrónica de ciudadanos (arts.9 ss. LPAC)



- Modificaciones acordes con Rto. 910/2014
  - Diferencia identificación (art.9) y firma (art.10)
  - Firma conlleva siempre identificación (art.10.4)
  - Al revés, sólo si permite acreditar autenticidad de la expresión de voluntad (art.10.3)
  - Relaja exigencias potenciando claves concertadas y otros medios que establezcan las AAPP, para facilitar las gestiones de los ciudadanos
- Sistemas de identificación admitidos (art.9)
  - a) Sistemas basados en certificados reconocidos/cualificados de firma electrónica expedidos por prestadores incluidos en la Lista de confianza (Ministerio de Industria/UE)
  - b) Los sistemas basados en sello electrónico en las idénticas circunstancias
  - c) Sistemas de clave concertada o cualquier otro
- Reglas de imposición:
  - Cada AP es libre de determinar los sistemas que admite
  - Pero si admite algún sistema del tipo c), ha de admitir necesariamente los otros dos (art.9.2 *in fine*): exigencia derivada del Rto. eIDAS
  - La política de firma debe regirse por el **principio de proporcionalidad** (MARTÍN DELGADO), según el nivel de seguridad y la necesidad de preservar la integridad de la información
- El Rto. eIDAS impondrá sucesivamente (hasta 2018) reconocimientos de certificados y sistemas de firmas incluidos en "listas de confianza" a nivel comunitario

## Firma electrónica de los ciudadanos



- Principio de libertad de firma (art.10.1): los ciudadanos podrán firmar por cualquier medio que permita acreditar:
  - La autenticidad de la expresión de su voluntad y consentimiento
  - La integridad e inalterabilidad del documento
- Se consideran válidos a efectos de firma (han de aceptarse obligatoriamente por las AAPP):
  - Los sistemas de firma reconocida/cualificada o avanzada basados en certificados expedidos por prestadores incluidos en la Lista de confianza (Ministerio de Industria)
  - Los sistemas de sello electrónico en análogas circunstancias
  - El Rto. eIDAS impondrá sucesivamente (hasta 2018) reconocimientos de certificados y sistemas de firmas incluidos en "listas de confianza" a nivel comunitario
- Además, las AAPP podrán establecer cualquier otro sistema que consideren válido:
  - Abre la puerta a sistemas de claves y PINs
  - Habrán de acreditar la integridad e inalterabilidad: p.ej., confirmación del borrador del IRPF



## Cl@ve

---

- En paralelo, nueva plataforma Cl@ve:
  - Orden PRE/1838/2014, publica Acuerdo de Consejo de Ministros, de 19.09.2014 por el que se aprueba Cl@ve: plataforma común del Sector Público Administrativo Estatal para la identificación, autenticación y firma electrónica
  - Resol. 14.12.2015, DG TICs, por las que se establecen las prescripciones técnicas necesarias para su desarrollo
- Rasgos principales
  - Generaliza sistema de claves concertadas para **identificación** ante AAPP:
    - Cl@ve PIN: provisional
    - Cl@ve permanente
  - DNle en la nube, para firma en cualquier circunstancia (D.F. 4ª Ley 25/2015, de mecanismo de segunda oportunidad: modificó LFE para permitir el alojamiento de certificados electrónicos en la nube)
- El resto de AAPP pueden adherirse a la plataforma
- Revolucionará los sistemas de identificación y firma, eliminando una gran barrera actual
- Se encuentra en implementación en un nuevo portal



DIPUTACIÓN  
DE ALMERÍA

# Registros, notificaciones, sedes y pagos electrónicos

---



## Registro electrónico

- Imposición obligatoria de existencia de registro electrónico general a todas las AAPP, art.16.1 LPA
  - Mecanismo centralizado de **todas las presentaciones** de documentos, incluso presenciales: se digitalizan en oficinas de asistencia, devolviéndose originales al interesado (art.16.5 LPAC)
  - Pueden existir registros electrónicos de organismos, pero el acceso se podrá hacer mediante el registro general
- Lugares de presentación de documentos: en el registro electrónico de **cualquier Administración**, art.16.4.a) LPAC:
  - Importantísima novedad
  - No distingue según que la presentación deba hacerse en formularios normalizados o no (problemático)
  - No determina cómo se remitirá la documentación a la Administración que carezca de registro electrónico (muy problemático)
  - ¿Incluye el sector público institucional?: art.16.4 a) remite a 2.1



## Notificaciones electrónicas: elección del medio

- Régimen general, art.41 LPAC:
  - La notificación electrónica es medio preferente, salvo excepciones
  - Exige la puesta en marcha de una plataforma de notificaciones electrónicas
- Elección del medio
  - En procedimientos iniciados a instancia de parte se intentará cualquier medio si no es posible el indicado por interesado
  - Aunque se envíe en papel también se enviará aviso a dispositivo electrónico y se pondrá a disposición (apdo.6)
    - Se tomará por fecha de notificación la que se produzca en primer lugar (apdo.7)
    - Mejora derechos: el ciudadano puede ignorar el aviso y no ser notificado
- Acceso a notificaciones (apdo.4): desde punto general de acceso: ¿No desde la sede electrónica?



## Portal de Internet/sede electrónica

- Inexactitud de las definiciones (arts.38 y 39 LRJSP)
  - Portal de Internet: actual punto de acceso general (PAG); esta última denominación es además la que usa la LPAC ¿?
  - Sede electrónica: como en LAECSP, para ejercicio de competencias
- Finalidad subyacente: que los trámites *ad extra* se realicen en sede, aunque la redacción sea confusa:
  - Notificaciones indica PAG (art.44.4 LPAC) y también “sede” (44.3)
  - Acceso a estado de tramitación y expediente: PAG, art.53.1 a) LPAC
  - Registro sí indica “sede” (art.16.1 *in fine* LPAC)
- Ventanillas únicas:
  - No se regulan
  - Mención superficial en art.142 b) LRJSP: sistemas integrados de información administrativa



## Puntos de acceso electrónico específicos

- Tablones de edictos electrónicos
  - Antes en art.12 LAECSP, ahora sin regulación específica
  - La publicación tiene los mismos efectos que el tablón presencial, pero presta mejor servicio
  - Tablón de edictos del [Ayuntamiento de Gijón](#)
- Perfil del contratante (art.53 TRLCSP):
  - Impone la publicación de actuaciones de contratación
  - Portales con requisitos equivalentes a los de las sedes electrónicas



## Portal de transparencia

- Art.4 LT 19/2013:
  - La información de transparencia será publicada en Internet de manera clara, estructurada y entendible
- Clases de información:
  - De relevancia jurídica (art.7):
    - Anteproyectos de ley, proyectos de reglamentos, etc., y sus memorias
    - Documentos que deban ser sometidos a información pública
    - Directrices, instrucciones, acuerdos, circulares o respuestas a consultas que supongan una interpretación del Derecho o tengan efectos jurídicos
  - De carácter económico, presupuestario y estadístico (art.8): obligación amplísima
    - Contratos, convenios, subvenciones
    - Presupuestos y cuentas anuales
    - Retribuciones de altos cargos y declaraciones de bienes
    - Etc.



## Pago electrónico

- Se establece el pago electrónico como preferente (art.98 LPAC), por uno de los siguientes medios:
  - Tarjeta de crédito y débito
  - Transferencia bancaria
  - Domiciliación bancaria
  - Cualesquiera otros autorizados por Hacienda Pública ¿?
- Reiteración en art.16.6 LPAC: realizables por transferencia cualesquiera pagos vinculados a la presentación de escritos
- Innovación indudable y acertada
- Limitaciones:
  - No impone existencia de **pasarela de pagos electrónicos** en línea
  - Se establece para multas o derechos a abonar a la Hacienda Pública (art.98): no parece abarcar el **pago de prestaciones o servicios** (alquiler de instalaciones deportivas, adquisición de publicaciones...)



## Documentos y copias

- Materias en que la LAECSP resultó novedosa y adecuada (principio de equivalencia de soportes); algunos cambios
- Documentos electrónicos y sus copias (arts.26):
  - Requisitos de **validez** del documento electrónico: regulados en art.26.2: supera laguna LAECSP
  - ¿No es requisito formal de validez del **acto**?
  - Sería más correcto regularlo en art.48.2, anulabilidad por vicios de forma
  - No se exige alineación con el ENI o con NT de documento electrónico
- Copias (art.27)
  - Las copias electrónicas deben incluir **metadatos** que indiquen que lo son, incluso si no hay cambio de formato: previsión incomprensible, sin cambio de formato no se distingue el "original" de la copia
  - Obliga a que las copias **impresas** digan que son copia y tengan **CSV**
  - Han de respetar ENI y ENS



## Expedientes, archivos electrónicos

- Regulación del expediente electrónico (art.70.2 LPAC)
  - Supone alguna mejora técnica en cuanto a sus requisitos de conformación
  - Obliga a que las remisiones de expedientes cumplan el ENI y las NNTTII
- Archivo electrónico de documentos:
  - Todos los documentos se archivarán en soporte electrónico (art.46.1 LRJSP)
  - Todas las AAPP han de tener un archivo electrónico único (art. 17.1 LPAC): exceso competencial
  - Se exige integridad, conservación, etc.
  - No se impone sujeción al ENI ni a las NNTTi, pero debe aplicarse

## Registro electrónico de apoderamientos (art.6 LPAC)



- Es una de las principales novedades de la LPAC
  - No existía esta regulación en la LAECSP
  - Se había desarrollado para la AGE en el art.15 RD 1671/2009
- Existencia obligatoria en todas las AAPP
  - Al menos, un registro general, para inscripción de todos los apoderamientos **generales** y **apud acta**, art.6.1 LPAC
  - Además pueden existir:
    - Otros tipos de apoderamientos (particulares) inscribibles en el registro general
    - Otros registros de apoderamientos particulares de cada Organismo para los trámites que le correspondan
- Interoperabilidad de los registros de apoderamientos, art.6.2 LPAC:
  - Los registros de todas las AAPP habrán de ser interoperables entre sí
  - Y también con otros similares, el mercantil, el de la propiedad y el de protocolos notariales

## Tipos de poderes y asientos



- Tipos de poderes (art.6.4 LPAC):
  - Poder general para actuar en cualquier actuación administrativa y ante cualquier Administración
  - Poder general para actuar en cualquier actuación ante una Administración u Organismo concreto
  - Poder particular para la realización de los concretos trámites especificados en el poder
- Asientos
  - Contenido mínimo de los asientos, art.6.3: identificación de poderdante y apoderado, fecha de inscripción, período de validez y tipo de poder
  - Modelos de poderes inscribibles: serán establecidos por Orden MINHAP con carácter básico (art.6.4 *in fine*)
- Validez y revocación:
  - Los poderes tendrán una validez máxima de 5 años (art.6.5)
  - Podrán revocarse en cualquier momento (art.6.5), pudiendo dirigirse la solicitud de revocación a **cualquier registro** (art.6.6)
- Ejemplo: [@podera](#), registro de apoderamientos de la AGE

# Relaciones interadministrativas y efectividad de la ley

---



## Relaciones interadministrativas

---

- Se realizarán íntegramente por medios electrónicos (art.2.2 LRJSP)
- Se impone deber de facilitar a otras AAPP los datos de interesados que obren en su poder (art.155.1 LRJSP)
- Sin embargo:
  - No se articulan medidas efectivas para interconexión de redes (art.155.3 LRJSP): debería garantizarse por AGE
  - No se establecen consecuencias frente al incumplimiento



## Interoperabilidad (LPAC/LRJSP)

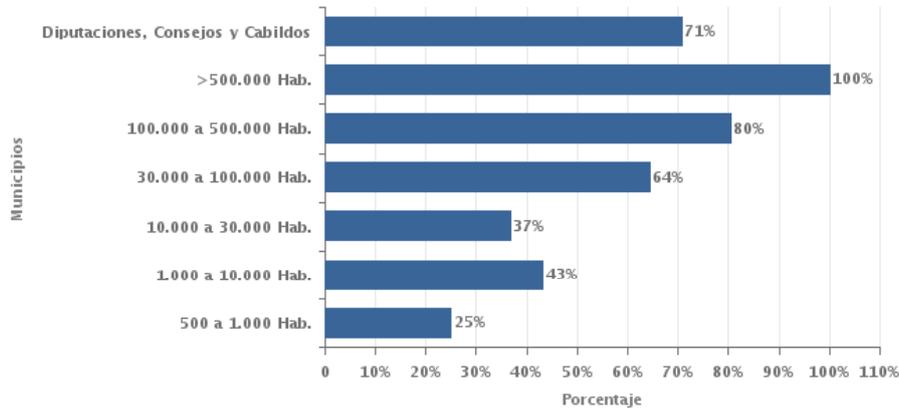
- Definición (Decisión 2004/387/CE): capacidad de los sistemas para compartir datos e intercambiar información
  - Hay que establecer las reglas del juego: esquema (o marco) de interoperabilidad
  - Es el problema más importante para generalizar la administración electrónica
- Materia transversal, regulada con carácter general en **art.156 LRJSP**:
  - No determina competencia para aprobación de las normas de interoperabilidad
  - No establece procedimiento de aprobación del ENI; antes, RD Cs. Mtros. (art.42.3 LAECSP)
  - No declara expresamente su carácter vinculante
- LPAC invoca frecuentemente actuaciones que “habrán de ser interoperables”, o que se ajustarán al ENI:
  - Registros, art.16.4 LPAC último inciso
  - Copias de documentos, art.27.3 LPAC
  - Remisión del expediente electrónico, art.70.3 (pero no el archivo, arts.17 LPAC y 46 LRJSP)
  - Registros, art.16.1 LPAC
  - También, D.A. 2ª LPAC



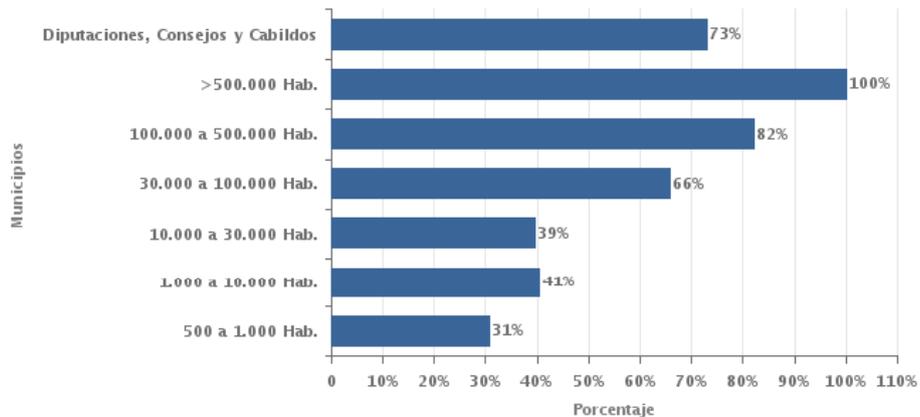
## Efectividad de Leyes 39 y 40/2015 en administración electrónica

- La mera imposición de deberes de prestación es inútil
  - D.F. 3ª LAECSP: implantación de la administración electrónica según disponibilidad de medios
  - Amplio incumplimiento en creación de registros, sedes electrónicas, notificaciones...
  - “Si se quisieran estudiar todas las leyes, no habría tiempo material de infringirlas” (GOETHE)
- Instrumento previsto: adhesión a plataformas del Estado (D.A.2ª)
  - Sustentado en el principio de eficiencia de los recursos públicos (art.7 LO 2/2012)
  - Insuficiente el elenco de servicios de administración electrónica: faltan notificaciones y pagos electrónicos
  - Dudosa titularidad competencial del Estado para esta imposición, principio de autonomía/autoorganización
  - Excesiva vaguedad en el instrumento de articulación: ¿previo convenio? ¿previo pago?
  - En particular, EELL: competencias autonómicas y nuevo art.36.1 g) LRBRL tras LRSAL 27/2013
- Problema fundamental: garantizar la prestación efectiva de los **servicios básicos de administración electrónica** (sede, registro, pagos, notificaciones y registro de apoderamientos)
  - Especialmente por EELL
  - Sobre todo, pequeños municipios

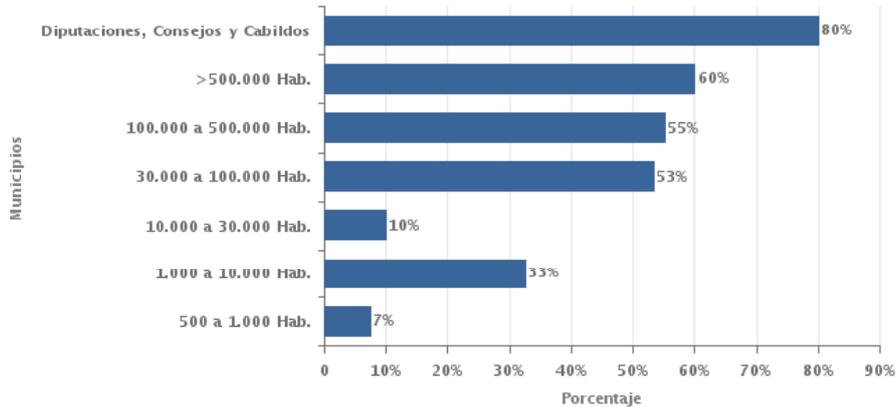
## Informe IRIA 2014-EELL: Porcentaje de sedes electrónicas



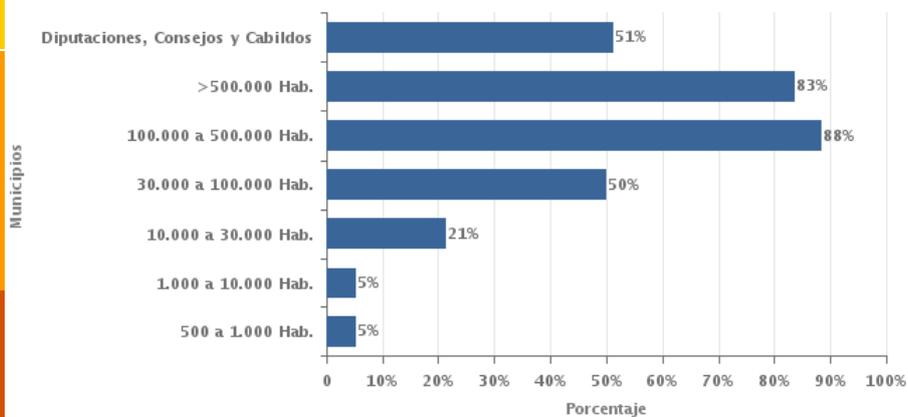
## Informe IRIA 2014-EELL: Porcentaje de registros electrónicos



## Informe IRIA 2014-EELL: Notificaciones electrónicas



## Informe IRIA 2014-EELL: Pago electrónico





## Final

---

- Mejoran claramente algunos aspectos
  - Identidad/firma electrónica (salvo defecto de redacción)
  - Apoderamientos
  - Requisitos de validez de actos en soporte electrónico
  - Algunos aspectos de las notificaciones
- Empeoran (o no mejoran) otros:
  - Deber de relacionarse por medios electrónicos
  - Notificaciones (rechazo tácito, no permanencia de notificación)
  - Registros
  - Interoperabilidad
- Entrada en vigor (D.F. 7ª LPAC): general, en 1 año; a los 3 años de
  - Registros (electrónico, de apoderamientos y de empleados públicos habilitados)
  - Punto de acceso electrónico general (aunque su régimen general está en el art.39 LRJSP y no en LPAC ¿?)
  - Archivo único
- Ese plazo permite actuar para corregir las carencias