

EL PROCEDIMIENTO  
ADMINISTRATIVO  
ELECTRÓNICO



LA REFORMA  
DE LA ADMINISTRACIÓN ELECTRÓNICA:  
UNA OPORTUNIDAD  
PARA LA INNOVACIÓN DESDE EL DERECHO

# EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO ELECTRÓNICO

## Panorámica general



Centro de Estudios Europeos  
Luis Ortega Álvarez

**Isaac Martín**

*Profesor Titular de Derecho Administrativo  
Director del Centro de Estudios Europeos  
"Luis Ortega Álvarez"  
Universidad de Castilla-La Mancha*

# Consideraciones generales (I)

- La Administración Pública es ya Administración electrónica:

El uso de las tecnologías de la información y las comunicaciones en las administraciones públicas, **combinado con cambios organizativos y nuevas aptitudes**, **con el fin de mejorar los servicios públicos y los procesos democráticos y reforzar el apoyo a las políticas públicas**

- Sustantivo (Administración) + adjetivo (electrónica). Triple obligación

- **Moral**: imprescindible (cambio de mentalidad)

- **Formal**: necesaria (rediseño de organización y procedimiento)

- **Material**: exigible jurídicamente (derechos y obligaciones)

- Todavía estamos en ello...

# Consideraciones generales (II)

- ¿De dónde veníamos?
  - Una **buena Ley**: Ley 11/2007, de 22 de junio
    - Buena técnica normativa
    - Eje central: derecho a relacionarse con la Administración por medios electrónicos
    - Instituciones de régimen jurídico de la Administración electrónica: sede, firma, documentos y copias, registros, notificaciones
  - Con un **importante defecto**: D.F. 3ª “disponibilidades presupuestarias”

# Algunos datos estadísticos

## ■ Algunos datos estadísticos (2013): MAIN

### ■ PROCEDIMIENTOS:

- AGE: 3.023 procedimientos electrónicos (179 internos y 2.844 externos) -----76,02% del total (93,9% empresas y 64,9% ciudadanos). ¡50 en 2007!
- CC.AA.: 600 procedimientos (17 internos y 583 externos)

### ■ TRANSACCIONES

- Firma: 106.659.275 validaciones de certificados (@firma). Sólo 4.307.123 con DNle (4,04%)
  - Notificaciones: 10.127.895 (un 20,22% del total)
- En definitiva, muchos avances, pero necesidad de seguir haciéndolo

# ¿Una reforma necesaria?

## ■ ARGUMENTOS:

- Crisis económica-pérdida de impulso (300 mill de €)
- Necesidad de corregir errores
- Necesidad de unir procedimiento convencional con procedimiento electrónico

■ Sí, pero bastaba con una reforma parcial de la Ley 30/1992

## ■ ¿Qué tenemos?

- Dos leyes: Ley 39/2015 y Ley 40/2015 (relaciones “ad extra” con ciudadanos y relaciones “ad intra” entre Administraciones)
- Para conseguir una Administración basada en funcionamiento íntegramente electrónico
- Pero
  - Faltas de coherencia sistemática (autismo autista)
  - Se une LAE con LPC para luego quedar separadas
  - Reproducción literal de muchos preceptos. POCAS NOVEDADES

# ¿Una reforma necesaria? (II)

## ■ OBJETIVOS:

- Tramitación electrónica como forma natural de actuación
- Eficacia, eficiencia, ahorro de costes, ¿reforzamiento de las garantías de los ciudadanos?
- Conexión con el cumplimiento de las obligaciones en materia de transparencia
- Fin de la dispersión normativa

## ■ PROBLEMAS:

- Exigencias importantes, sin garantías de cumplimiento
- Pérdida de derechos de los ciudadanos
- “Trampas” en el ámbito de la transparencia
- Se divide en dos, sin coherencia interna, lo que es una sola realidad
- ¿Al servicio del ciudadano?

# Novedades, en general (I)

## ■ Tres novedades **GENERALES**

### ■ LPAC: Voluntad de ser **ley común**

- Alcance general (“todas las Ads. Pbs. respecto de todas sus actuaciones”)
- Procedimiento común (art. 149.1.18ª-función constitucional)
- Consecuencias prácticas
  - No introducción de trámites distintos (sólo por Ley y de manera motivada si son necesarios). Reforzamiento del carácter común
  - No especialidades (salvo las expresamente previstas): flexibilidad del carácter común
  - El caso del procedimiento de contratación pública

# Novedades, en general (II)

## ■ Tres novedades **GENERALES**...

### ■ De posibilidad a **deber**

■ LAE: De posibilidad (1992) a derecho (2007)

■ LPAC: De derecho (2007) a deber (2015): obligación de relacionarse para personas jurídicas + posibilidad de imposición a colectivos de personas físicas

■ LPAC-LRJSP: **Preferencia** del medio electrónico y acto administrativo directamente electrónico: opción real

■ Lo electrónico, forma natural de la acción administrativa

■ Diferentes instrumentos para incorporar a los ciudadanos a la Administración electrónica



# Novedades en relación con los derechos (I)

- En relación con los derechos: **PÉRDIDA DE PODER DEL CIUDADANO**
  - Del derecho a relacionarse con la Administración por medios electrónicos al derecho a comunicarse a través del Punto de Acceso General Electrónico
  - Derecho de asistencia en el uso de los medios electrónicos: interesados + no obligados + “especialmente” (firma, registro y copias)
  - Oficinas de asistencia como garantías (pensadas para la Ad.)
  - Firma por funcionario habilitado y representación electrónica
  - Derechos concretos:
    - Acceso al procedimiento (no se explotan las posibilidades)
    - No presentar datos y documentos (no requeridos por normativa). Presunción del consentimiento
    - Pago electrónico
  - Supresión de algunos derechos (uso lengua; elección de aplicaciones...)

# Novedades en relación con los derechos (II)

- En relación con el deber: **AMPLIACIÓN DEL DEBER DE RELACIONARSE POR MEDIOS ELECTRÓNICOS**
  - Del derecho al deber de relacionarse con la Administración por medios electrónicos
  - ¡Atención! Sólo para la realización de “trámites” de procedimientos
  - Colectivos directamente obligados
    - Personas jurídicas
    - Profesionales de obligada colegiación
    - Empleados públicos
  - Posibilidad de ampliación por vía reglamentaria
  - ¡Más atención!
    - Para “determinados procedimientos”
    - En manos de la Administración: “quede acreditado”
    - Sin derecho de asistencia en el uso
    - Al menos, motivar
    - Deber de garantizar el acceso y habilitar canales

# Novedades en relación con el régimen jurídico (I)

## ■ Identificación y autenticación

### ■ **Distinción** conceptual necesaria

- Dos funciones + Reglamento eIDAS

- Identificación, siempre; autenticación, sólo en determinados casos (solicitudes, declaraciones responsables, recursos, desistimiento acciones, renuncia a derechos, otorgamiento apoderamiento)

### ■ Varios sistemas de **identificación** (decisión de la Ad.)

- Sistemas basados en certificados reconocidos (de firma o de sello) expedidos por prestadores de Lista de confianza

- Sistemas de clave concertada o cualquier otro que se considere válido

- Pero si se admiten los últimos, han de admitirse los primeros

### ■ Varios sistemas de **firma** (decisión de la Ad.)

- Sistemas basados en certificados reconocidos (de firma o de sello) expedidos por prestadores de Lista de confianza

- Cualquier otro que se considere válido

- Pero sistemas de identificación pueden admitirse como sistemas de firma; y si se usan sistemas de firma se entiende ya acreditada la identidad

# Novedades en relación con el régimen jurídico (II)

## ■ Sede administrativa electrónica

- Obligatoriedad de existencia, libertad de creación (problema: falta de uniformidad de sedes)
- Ahora, punto de acceso + portal de internet
- Necesidad de distinción:
  - Sede: servicios
  - Portal: información
  - Punto de Acceso: concentración sedes con información

## ■ Registros electrónicos

- Habilitación para cualquier documento (¿tiene sentido?)
- Obligatoriedad de registro electrónico general (portal de acceso a registros específicos)
- Plazos: horas, días hábiles (mismo momento), días inhábiles
- Interoperabilidad

# Novedades en relación con el régimen jurídico (III)

- La **preferencia** por las notificaciones electrónicas
  - preferencia relativa: derecho / obligación
  - Pero
    - Puesta a disposición en sede de todas las notificaciones en papel
    - Aviso complementario de notificación en todas las notificaciones
    - Posibilidades varias de indicar cambio al medio electrónico
      - Comunicar la opción en cualquier momento
      - Comparecencia en sede, con ofrecimiento de medio electrónico
  - Además, notificaciones en papel en algunos casos (naturaleza; comparecencia espontánea; para asegurar la eficacia de la actuación administrativa). Incluso para sujetos obligados

# Novedades en relación con el régimen jurídico (IV)

- Notificación electrónica: ¿**derecho** del administrado?
  - Necesidad de opción por el medio electrónico por parte del ciudadano: manifestación de voluntad (general y específica)
  - Obligatoriedad de implantación de medios electrónicos por parte de la Administración (como contrapartida)
  - Confianza del ciudadano en que la notificación se practicará en el lugar por él indicado + confianza en que se practicará por medios electrónicos como consecuencia de su opción
  - Posibilidad de cambiar de opción durante la tramitación del procedimiento (intermodalidad procedimental)
  - CONCLUSIÓN: DERECHO AL MEDIO ("se practicará por el medio señalado al efecto por aquél"), PERO NO AL CONCRETO SISTEMA

# Novedades en relación con el régimen jurídico (V)

## ■ Requisitos generales

### ■ De validez

- Constancia (de envío y recepción, de fechas, del contenido y de la identidad). El –mal- ejemplo del CTBG
- Opción por el medio u obligación
- ¿Vicios invalidantes? Problema de prueba (jurisprudencia)
  - Certeza del conocimiento
  - Deber de diligencia de la Administración
  - Carga de la prueba sobre la Administración

# Novedades en relación con el régimen jurídico (VI)

## ■ Diferentes **sistemas de notificación** electrónica:

- Notificación mediante puesta a disposición: dirección electrónica habilitada [http://notificaciones.060.es/PC\\_init.action](http://notificaciones.060.es/PC_init.action)
  - Ahora, ÚNICA
- Notificación por comparecencia en sede electrónica (principal medio)
- Acceso mediante PAGE
- ¿Otros medios de notificación?:
  - La Administración asume el riesgo; problema de prueba
  - En algunos casos, más garantista (BOE)



# Novedades en relación con el régimen jurídico (VII)

- La **práctica** de la notificación
  - Momento de efectos: acceso al contenido de la notificación
  - Notificación infructuosa: la que no se puede practicar
    - Surte efectos (cumplimiento plazo para resolver)
    - Deber de publicar
    - En todo caso, posibilidad de establecer otras formas de notificación: correo electrónico del destinatario o tablón electrónico de anuncios
- La novedad del **aviso complementario**: obligación
  - Para todas las notificaciones
  - En el dispositivo electrónico o en el mail indicado
  - ¡Ojo! Vicio no invalidante. Inconstitucionalidad
- **Rechazo** de la notificación:
  - 10 días desde puesta a disposición (hasta el día siguiente a finalización del plazo)
  - eficacia del acto *¿luris et de iure? Iuris tantum*

# Novedades en relación con el régimen jurídico (VIII)

## ■ Documentos, copias y archivo electrónico

- Obligatoriedad del medio electrónico a nivel interno: Cuestión de validez
- Archivo electrónico único (conservación y fácil acceso)
- Documentos electrónicos por norma (identificación para localización + referencia temporal + firma + metadatos). No se menciona la integridad
- Copias: validez universal entre Administraciones (sólo auténticas)
- Expediente: formato electrónico. ¡Ojo! Info auxiliar
- Actuación administrativa automatizada: carácter básico
- Presunción de validez reforzada de los actos administrativos frente a otras Administraciones

## ■ Por último

- Opción por reutilización de sistemas y aplicaciones y transferencia de tecnologías
- Inexistencia de equivalente a D.F. 3ª LAE, pero falta de sanciones por incumplimiento
- “Voluntaria obligación de adhesión” (D.A. 2ª LPAC): Registros (de apoderamientos y general), archivo electrónico, plataforma de intermediación de datos y punto de acceso general electrónico.

# Dos consideraciones adicionales

## ■ UN RIESGO

- Nuevo régimen transitorio: prolongación de la vacación legal
  - Actualidad: D.F. 3º, inactuaciones
  - Régimen transitorio Ley 39/2015: 1 año de vacatio legis. Dos años más (3 años) para registros, punto de acceso general electrónico y archivo único electrónico.
  - Régimen transitorio Ley 40/2015: 1 año (sede, firma electrónica de Administraciones Públicas y actuación administrativa automatizada)
- Entre tanto, lo que hay ahora. TENDENCIA A LA PASIVIDAD (por conexión con lo aún no exigible)

# CONCLUSIONES

- Mal texto refundido que plantea más problemas que soluciones ofrece
- Pérdida de oportunidad para innovar
- Implantación no por imposición, sino por atracción
- Opción real por el medio electrónico a nivel interno
- Al menos, se vuelve a hablar de Administración electrónica...