

---

# Propuesta de Reglamento de Administración electrónica para las entidades locales de Huesca

Luis Arduña Lapetra

*Técnico jurídico Nuevas Tecnologías de la Diputación Provincial de Huesca*

Jorge I. Pueyo Moy

*Letrado jefe del Servicio de Asesoría Jurídica de la Diputación Provincial de Huesca*

1. **Introducción**
2. **Naturaleza: ¿Reglamento u Ordenanza?**
3. **Estructura**
4. **Objeto y ámbito de aplicación**
5. **Identificación y autenticación**
6. **Sede electrónica**
7. **Registro electrónico**
8. **Procedimiento administrativo electrónico**
9. **Copias electrónicas**
10. **Conservación y archivo de documentos electrónicos**
11. **Disposiciones adicionales, transitoria y final**
12. **Otras materias**
13. **Conclusión**
14. **Bibliografía consultada**

## 1. Introducción

Probablemente, si el legislador estatal hubiera sido más ambicioso a la hora de establecer la normativa básica o si, en su defecto, el legislador autonómico hubiera sido capaz de dictar una norma de desarrollo de la Ley 11/2007, de 22 de junio, de acceso electrónico de los ciudadanos a los servicios públicos (en adelante, LAE) que contemplara todos aquellos aspectos que quedan desdibujados o pendientes de concreción en la norma estatal, no sería necesario que las entidades locales, con las carencias de personal que en la inmensa mayoría de los casos padecen, tuvieran que asumir una labor reguladora que supera su pro-

pia capacidad técnica y de comprensión, perfilando además un panorama fragmentado para una realidad –la de la Administración electrónica– que precisamente debe facilitar la interconexión e interoperabilidad entre administraciones.

Con objeto de salvar esas carencias, la legislación básica de régimen local, como la de desarrollo dictada por la Comunidad Autónoma de Aragón en esta materia, establece como una de las competencias propias de las diputaciones provinciales la de asistir y cooperar jurídica, económica y técnicamente con los municipios, especialmente con los de menor capacidad económica y de gestión.<sup>1</sup> En cumplimiento de ese papel, la Diputación Provincial de Huesca<sup>2</sup> ha elaborado una propuesta

---

1. Artículo 36 LBRL y artículo 65 LALA. En la norma aragonesa, tal función se extiende no solo a los municipios, sino también a otras entidades locales como, por ejemplo, las comarcas, sin que se haga mención a su capacidad económica o de gestión. Por eso, y puesto que las comarcas son también destinatarias de esta propuesta, en este trabajo se habla de Administración local en vez de Administración municipal (no obstante, en el articulado concreto de la propuesta, en ocasiones se habla de Ayuntamiento, debiendo la entidad comarcal personalizar en cada caso).

2. También la Fundación Democracia y Gobierno Local ha presentado un proyecto de Ordenanza reguladora de esta materia, que hemos consultado y aprovechado para la redacción de nuestra propuesta.

de Reglamento de Administración electrónica (en adelante, RAE) para las entidades locales de la provincia, propuesta que se dio a conocer en una Jornada celebrada el 19 de marzo de 2010.<sup>3</sup>

Una aproximación a la realidad municipal de la provincia sirve, además, para poner en valor aún más si cabe la misión encomendada a la Diputación Provincial de Huesca: de los 202 municipios que conforman la provincia, solamente 12 de ellos superan los 2.000 habitantes (aglutinando al 65% de la población de la provincia), mientras que 38 tienen entre 500 y 2.000 habitantes; dicho de otro modo, hay 152 municipios (el 75% del total) que tienen menos de 500 habitantes. A la luz de estos datos, está claro que la mayoría de los municipios oscenses encuentran dificultades para atender la gestión de las competencias que les son propias<sup>4</sup> y, en el caso concreto que nos ocupa, para procurar la implementación de la Administración

electrónica.<sup>5</sup> Administración electrónica que, por otra parte, y considerada también la realidad geográfica de la provincia, se presenta como una evidente solución<sup>6</sup> para estas administraciones locales en sus relaciones con los vecinos y con otras administraciones y entidades.<sup>7</sup>

Con estos datos presentes, la propuesta elaborada por la Diputación Provincial de Huesca pretende pergeñar la estructura básica de una Administración electrónica local que se adapte a la realidad existente, y no crear una superestructura normativa que poco o nada tenga que ver con la posibilidad de poner en práctica tal modelo de Administración. Se concibe la norma, en consecuencia, como una propuesta abierta para que los destinatarios de la misma sean capaces de adaptarla (con los mínimos cambios imprescindibles) a su funcionamiento<sup>8</sup> y la individualicen, para lo que se dan las directrices ele-

3. El power point que acompañó a la ponencia de presentación puede verse en: <http://www.dphuesca.es/index.php/mod.documentos/mem.listado/relcategoria.1950/idmenu.1581/chk.cdc9e0403145c54ceb5c17b1308e4270.html> (número 3737).

4. Y no solo las que les son propias: como se señala en *Las TIC en la Administración Local del futuro*, editado por Ariel, Colección Fundación Telefónica, Cuaderno 8, 2007, p. 14-15, "El concepto de local aporta una idea de proximidad que, en el caso de las administraciones públicas, hay que relacionar con la fuerte actividad prestadora de servicios que hoy en día las caracterizan. El papel que los ayuntamientos españoles vienen desempeñando en este terreno desde la constitución de las primeras corporaciones democráticas en 1979, ha puesto de manifiesto la importancia de esa idea de proximidad, ya que, en respuesta a las demandas sociales, se han visto obligados a desplegar servicios y prestaciones que el ordenamiento competencial atribuye tanto al Estado como a las comunidades autónomas."

5. No debe perderse de vista, como afirma J. VALERO TORRIJOS, que "el principio de eficacia de la actividad administrativa consagrado en el artículo 103 [de la Constitución] impele a las Administraciones Públicas a adoptar las medidas técnicas y organizativas necesarias para garantizar el adecuado ejercicio de sus competencias en atención a la realidad social y tecnológica en que ha de llevarse a cabo dicha función (...)". Y prosigue diciendo: "(...) las exigencias de eficacia deben apreciarse en función de las circunstancias y necesidades concretas de cada Administración Pública, por lo que la intensidad de la obligación analizada varía como consecuencia de la heterogeneidad característica de las organizaciones administrativas. En efecto, circunstancias tales como el número de ciudadanos sobre el que han de ejercerse las competencias asignadas, la proximidad o lejanía de las oficinas administrativas, el carácter centralizado o descentralizado de la estructura organizativa, el volumen de actividad que ha de llevarse a cabo o, entre otras, la escasez de personal, determinan que la incorporación de los medios informáticos y telemáticos en el desempeño de la actividad administrativa y en las relaciones con los ciudadanos constituya una prioridad o, por el contrario, presente una relevancia menor." J. VALERO TORRIJOS: *El régimen jurídico de la e-Administración*, Editorial Comares, 2ª Edición, 2007, p. 24 y 25.

6. Para E. GAMERO CASADO en su artículo "El Derecho Administrativo ante la Era de la Información", en GAMERO CASADO, E. y VALERO TORRIJOS, J., coord.: *La Ley de Administración Electrónica. Comentario sistemático a la Ley 11/2007, de 22 de junio, de Acceso Electrónico de los Ciudadanos a los Servicios Públicos*. Ed. Aranzadi, 1ª Edición, 2008, p. 31, con la implantación de la Administración electrónica se puede:

- a) facilitar las gestiones de los ciudadanos
- b) agilizar la tramitación de los expedientes administrativos
- c) ahorrar costes
- d) suprimir las barreras territoriales y potenciar la igualdad
- e) alcanzar más crecimiento y desarrollo.

7. Como dice la propia exposición de motivos de la LAE, "(...) las nuevas tecnologías de la información facilitan, sobre todo, el acceso a los servicios públicos de aquellas personas que antes tenían grandes dificultades para llegar a las oficinas públicas, por motivos de localización geográfica, de condiciones físicas de movilidad u otros condicionantes (...)".

8. En ese sentido, se ha querido tener presente que, como dice I. MARTÍN DELGADO, "la Administración no solo está obligada a realizar las actuaciones necesarias para satisfacer el derecho a relacionarse con la Administración por medios electrónicos, telematizando sus procedimientos y actuaciones para que surtan efectos ad extra a lo dispuesto en la LAE, sino que, además, debe igualmente impulsar el uso de los medios electrónicos en sus actuaciones procedimentales puramente internas (...)". I. MARTÍN DELGADO: "La gestión electrónica del procedimiento administrativo", en QDL 21, octubre 2009, p. 86.

mentales y se fijan los contenidos mínimos que son exigidos por la legislación de aplicación para poder implementar las herramientas tecnológicas precisas, ya sean estas desarrolladas por la Diputación Provincial de Huesca,<sup>9</sup> por los servicios técnicos propios (lo que solo ocurrirá en el caso de algunos, pocos, ayuntamientos y, quizá, en las comarcas) o por empresas del sector de las TIC.

Por eso mismo, a la hora de redactarla, se ha procurado en la medida de lo posible no reproducir miméticamente los artículos de la LAE,<sup>10</sup> y se ha limitado la regulación a los aspectos en los que la Ley deja cierto margen para el desarrollo por la entidad local. Así, por ejemplo, no se reproduce el listado de principios, derechos y obligaciones, puesto que ya están contenidos en la norma legal (además, con carácter de normativa básica)<sup>11</sup> y poco o nada añadían, salvo hacer aún más extenso –y, por ende, poco accesible– el RAE.

No obstante, y dado que uno de los fines perseguidos con la presentación de una propuesta de RAE a las entidades locales de la provincia era precisamente dar a conocer conceptos fundamentales de la Administración electrónica, sí que se reproducen elementos clave como pueden ser el de expediente electrónico, el documento y las copias electrónicos y la actuación administrativa automatizada (aspec-

to este último que no tiene carácter básico en la normativa estatal pero que, por su aplicabilidad y potencialidad, hemos estimado preciso incorporar y regular).

A pesar de buscar ese carácter didáctico y de pretender no hacer demasiado complejo el RAE, ha sido inevitable, por la propia materia que se está regulando, que haya aspectos que, para los juristas, resultan de difícil comprensión.<sup>12</sup> Y, al mismo tiempo, y como consecuencia del carácter dinámico de las nuevas tecnologías, hay cuestiones que no pueden ser objeto de una foto fija, sino que exigen la suficiente flexibilidad como para atender y acoger los cambios que, ineluctablemente, se van produciendo. Todo ello configura una norma que, en ocasiones, presenta cierta dificultad de entendimiento y, como consecuencia, puede producir un cierto rechazo en el operador jurídico llamado a trabajarla y aplicarla.<sup>13</sup>

Tampoco desconoce la propuesta la certeza de que durante un tiempo más o menos largo van a tener que convivir la Administración electrónica con la Administración en papel. Y no solamente por las dificultades técnicas, personales y presupuestarias de las administraciones locales (sobre todo, las municipales), sino también porque, en estos momentos, no hay ni conocimiento ni, por lo tanto, demanda por parte de los potenciales usuarios del

9. Como se señala en la obra *Las TIC en la Administración Local del futuro*, *op. cit.*, p. 233-234, "es básico el concurso de entes intermedios locales (diputaciones, comarcas, áreas metropolitanas, mancomunidades, etc.) que permita la prestación de servicios de calidad de una manera homogénea en todo el territorio español. Es la búsqueda de economías de escala y sinergias las que ayudan a alcanzar objetivos en aquellas políticas que desbordan las posibilidades municipales. En el fondo de casi todas las posibilidades de cooperación subyace la puesta a disposición de los municipios de servicios TIC que sean proporcionados desde las propias diputaciones, en general, u órgano que las sustituya con el fin de acelerar la implantación y facilitar la operación y el mantenimiento de los mismos." Precisamente, en la citada Jornada de presentación, una de las ponencias se refirió a las aplicaciones técnicas puestas en marcha por la Diputación Provincial de Huesca para facilitar a las entidades locales el cumplimiento de las previsiones contenidas en la LAE. En cualquier caso, las aplicaciones desarrolladas por la Diputación Provincial de Huesca cumplen con lo prescrito en la propuesta de RAE.

La ponencia a la que hacemos mención puede ser consultada por quien esté interesado en la siguiente dirección:

<http://www.dphuesca.es/index.php/mod.documentos/mem.listado/relcategoria.1950/idmenu.1581/chk.cdc9e0403145c-54ceb5c17b1308e4270.html> (número 3738).

10. Que, tal y como apunta J. VALERO TORRIJOS, es una mala técnica legislativa (refiriéndose, en su caso, a la transposición de las directivas comunitarias: J. VALERO TORRIJOS: *El régimen jurídico...*, *op. cit.*, p. 23).

11. Disposición adicional primera de la LAE.

12. Señala I. MARTÍN DELGADO que "La aplicación de las nuevas tecnologías al Derecho administrativo plantea dos retos: un reto tecnológico y un reto jurídico. El reto tecnológico consiste en crear programas y sistemas que se adecuen a las exigencias constitucionales, legales y, en general, normativas que caracterizan al Derecho administrativo, ámbito en el que van a ser aplicados; el reto jurídico consiste en establecer tales exigencias (adaptar en algunos casos, crear en otros) en el marco de las nuevas tecnologías y en determinar el régimen jurídico de su aplicación." I. MARTÍN DELGADO: "La gestión electrónica del procedimiento administrativo", en QDL 21, octubre 2009, p. 84.

13. En ese sentido, muchas de las actuaciones de la Diputación Provincial de Huesca (como, por ejemplo, la propia Jornada de presentación de la propuesta de Reglamento) van precisamente encaminadas a prestar a los empleados públicos municipales y, especialmente, a los funcionarios de habilitación estatal, la asistencia técnica y jurídica que contribuya a eliminar esos miedos y supere los obstáculos que por ese lado pudieran existir.

ejercicio del derecho de acceso electrónico.<sup>14</sup> No obstante, también es cierto que en muchos de nuestros municipios, fundamentalmente los del Pirineo, sí que hay posibles interesados (el propietario de segunda residencia que reside en ciudad el resto del tiempo y acude al pequeño municipio los fines de semana o los períodos vacacionales) que pueden encontrar en la Administración electrónica la vía precisa para resolver muchas de las incidencias que pueden surgirles y que, por no residir habitualmente en el municipio, les suponen en la práctica numerosos inconvenientes a la hora de intentar solucionarlas.<sup>15</sup>

## 2. Naturaleza: ¿Reglamento u Ordenanza?

Antes de analizar el fondo de la propuesta que se ha presentado a las entidades locales de la provincia de Huesca, nos parece apropiado justificar aunque sea brevemente nuestra opción por la denominación de Reglamento en vez de la de Ordenanza. El artículo 139.1 de la Ley 7/1999, de Administración local de Aragón

(en adelante, LALA), señala que “Las disposiciones generales aprobadas por las entidades locales en el ejercicio de la potestad reglamentaria y en el ámbito de su competencia adoptarán la denominación de reglamentos, si tuvieren por objeto regular la organización y funcionamiento de la entidad local y, en otro caso, la de ordenanzas”. Con una dicción muy similar, se expresan las normas reguladoras de la materia de Navarra,<sup>16</sup> La Rioja<sup>17</sup> o las Illes Balears,<sup>18</sup> mientras que otras normas consultadas, sin embargo, no hacen mención a tal diferenciación<sup>19</sup> o, directamente, ni siquiera regulan el procedimiento de aprobación,<sup>20</sup> aplicándose supletoriamente entonces la legislación básica estatal.<sup>21</sup> La norma que se propone aúna aspectos organizativos y de funcionamiento junto con otros que afectan a los ciudadanos como sujetos que se relacionan con la Administración municipal, si bien su objetivo principal es el de configurar (es decir, organizar) una nueva Administración local: la electrónica. Por ello, nosotros hemos optado por la denominación de Reglamento, aunque entendemos que es igualmente defendible la de Ordenanza. En ese sentido, para cualquiera de las

14. Dice E. GAMERO CASADO que “todavía existen amplias extensiones del territorio – las zonas rurales se incorporan más lentamente al fenómeno –, y sobre todo, grandes grupos de población, que carecen de acceso a las TICs, dando lugar a un agravamiento de las desigualdades sociales que los poderes públicos procuran mitigar con medidas de fomento (...)” E. GAMERO CASADO: “El Derecho Administrativo ante la Era de la Información” en GAMERO CASADO, E. y VALERO TORRIJOS, J., coord.: *La Ley de Administración Electrónica...*, op. cit., p. 33. Sin embargo, no se trata únicamente de la imposibilidad de acceso a las TIC, que en el caso de la provincia de Huesca afecta a un número muy reducido de habitantes, sino que, disponiendo de ellas, no se quieren utilizar por cuestiones de confianza y, también, de cercanía, máxime en municipios de pocos habitantes en los que el alcalde o el secretario están accesibles casi a cualquier hora.

15. Son cuestiones, generalmente, relacionadas con el pago de impuestos municipales o con solicitudes de licencias (de obras, de vados, etcétera). También hay cuestiones relacionadas con el empadronamiento, aunque esta materia presenta más complicaciones no tanto por la gestión en sí (por ejemplo, la expedición de un certificado de empadronamiento), sino por el fraude que se produce (empadronamientos por razones fiscales, para alterar la relación de fuerzas en municipios que funcionan en concejo abierto, etcétera).

16. Ley foral 6/1990, de Administración local de Navarra: artículo 324. “1. Las disposiciones generales emanadas de las entidades locales en ejercicio de la potestad reglamentaria y en el ámbito de su competencia adoptarán la forma de reglamentos, si tuvieren por objeto regular la organización y funcionamiento de la Administración Local, y, en otro caso, de ordenanzas.”

17. Ley 1/2003, de Administración local de La Rioja: artículo 150. “Reglamentos y Ordenanzas. 1. Las disposiciones generales aprobadas por las entidades locales en el ejercicio de la potestad reglamentaria y en el ámbito de su competencia adoptarán la denominación de Reglamentos, si tuvieren por objeto regular la organización y funcionamiento de la entidad local y, en otro caso, la de Ordenanzas.”

18. Ley 20/2006, municipal y de régimen local de las Illes Balears: artículo 101. “Reglamentos y ordenanzas. 1. Las disposiciones generales aprobadas por las entidades locales en el ejercicio de la potestad reglamentaria y en el ámbito de su competencia adoptan la denominación de reglamentos, si tienen por objeto regular la organización, el funcionamiento de la entidad local y la prestación de los servicios públicos, y, de lo contrario, la de ordenanzas.”

19. Decreto legislativo 2/2003, de 28 de abril, por el que se aprueba el Texto refundido de la Ley municipal y de régimen local de Cataluña.

20. Ley 6/1988, de régimen local de la Región de Murcia; Ley 5/1997, de Administración local de Galicia; Ley 1/1998, de régimen local de Castilla y León; Ley 2/2003, de Administración local de la Comunidad de Madrid.

21. El artículo 49 de la Ley 7/1985, reguladora de las bases del régimen local (en adelante, LBRL) habla de ordenanzas locales, fijando el procedimiento de aprobación, sin hacer mención al Reglamento. Y entre las competencias del Pleno de la entidad local está la de aprobación del Reglamento orgánico y de las ordenanzas locales, reservando, por tanto, el término Reglamento a la regulación de lo que en las legislaciones de desarrollo analizadas se define como organización y funcionamiento de la entidad local.

dos denominaciones podemos encontrar ejemplos<sup>22</sup> (véase el Reglamento regulador de la Administración electrónica de la Diputación de Almería o la Ordenanza reguladora de la Administración electrónica del Ayuntamiento de Barcelona).

### 3. Estructura

La propuesta de Reglamento se compone de cuarenta y cinco artículos, agrupados en siete capítulos, ocho disposiciones adicionales, una transitoria y una final. Los capítulos están ordenados conforme a una secuenciación que hemos entendido lógica: en primer lugar, fijación del objeto y del ámbito de aplicación y, una vez determinados ambos, atención a los aspectos sustanciales de la Administración electrónica municipal, empezando por la identificación y autenticación tanto de los ciudadanos como de la propia Administración, y regulando, por este orden, la sede electrónica, el registro electrónico, el procedimiento administrativo electrónico y, estrechamente vinculadas con él, aunque con entidad propia por su interés, las copias electrónicas.<sup>23</sup> Finalmente, el capítulo séptimo se refiere al archivo electrónico, al que se le ha querido dotar de entidad con el fin de resaltar su importancia<sup>24</sup> (y, en realidad, no solo del archivo electrónico, sino también del archivo en papel, cuyo carácter fundamental<sup>25</sup> no siempre es percibido en las administraciones locales de menor tamaño, que no cuentan, por lo general, con un buen servicio de archivo).

En este trabajo vamos a ir analizando (sin detenernos en cada artículo, sino atendiendo a la regulación general) cómo se ha contemplado cada uno de estos

elementos configuradores de la Administración electrónica local.

### 4. Objeto y ámbito de aplicación

Como resulta evidente, el objeto del Reglamento es “la regulación de los aspectos electrónicos de la Administración municipal,<sup>26</sup> la creación y determinación del régimen jurídico propio de la sede electrónica, del registro electrónico y de la gestión electrónica administrativa, haciendo efectivo el derecho de los ciudadanos al acceso electrónico a los servicios públicos municipales”. Destaca el carácter constitutivo (en cuanto norma que crea) que tiene el Reglamento respecto tanto de la sede electrónica como del registro electrónico. En ese sentido, mientras que para el registro electrónico la LAE deja claro que será creado mediante una disposición que deberá publicarse en el Diario Oficial correspondiente y que tendrá un contenido mínimo,<sup>27</sup> para la sede electrónica se deja a la Administración pública que corresponda la determinación del instrumento y condiciones de creación, aunque, eso sí, con sujeción a una serie de principios.<sup>28</sup> Con el fin de evitar una dispersión normativa nada aconsejable y de concentrar en una sola norma la regulación de los aspectos fundamentales que configuran la Administración electrónica local, se ha optado por la solución de convertir este Reglamento en la norma de creación tanto de la sede electrónica<sup>29</sup> como del registro electrónico,<sup>30</sup> debiendo, por lo tanto, como norma de creación del registro, publicarse en el Boletín Oficial correspondiente y estar su texto íntegro disponible para consulta en la sede electrónica.<sup>31</sup>

22. D. SIBINA TOMÁS, en su artículo “El registro electrónico”, en QDL 21, octubre 2009, p. 128, señala, respecto a la norma de creación del registro, que “En el ámbito local, estas disposiciones adoptarán la forma de ordenanzas o reglamentos (...)”

23. Que adquieren especial importancia en un contexto de convivencia entre la Administración electrónica y Administración en papel.

24. Como señala el CENATIC en su estudio *Software de fuentes abiertas en la Administración electrónica*, disponible en [www.cenatic.es](http://www.cenatic.es), en la implantación de esta se da prioridad a los servicios más visibles y con mayor incidencia en los ciudadanos, no percibiéndose el archivo electrónico como una prioridad a corto plazo.

25. Como dice F. J. SANZ LARRUGA, citando a RIVERO, “(...) no cabe la menor duda de que los archivos constituyen una pieza central de una buena Administración tanto desde el punto de vista de la eficacia, como desde la perspectiva del control.” F. J. SANZ LARRUGA: “Documentos y archivos electrónicos”, en GAMERO CASADO, E. y VALERO TORRIJOS, J., coord.: *La Ley de Administración Electrónica...*, op. cit., p. 479.

26. Véase la nota 8.

27. Artículo 25.1 LAE. Tiene carácter básico.

28. Artículo 10.3 LAE. Tiene carácter básico.

29. Artículo 7.1 RAE: “Mediante este Reglamento se crea la sede electrónica del Ayuntamiento (...)”

30. Artículo 14 RAE: “Mediante este Reglamento se crea el registro electrónico del Ayuntamiento y de sus entidades de derecho público dependientes (...)”

31. Artículo 25.1 LAE, ya citado.

Por otro lado, se resalta el objetivo fundamental que ha de cumplir la implantación de la Administración electrónica en el ámbito local: hacer efectivo el derecho de acceso electrónico de los ciudadanos a los servicios públicos municipales, auténtica razón de ser de aquella.<sup>32</sup>

En cuanto al ámbito de aplicación, y como no podía ser de otra forma, el artículo 2 RAE establece que “será de aplicación al Ayuntamiento<sup>33</sup> y a las entidades de derecho público vinculadas o dependientes de éste, y a los ciudadanos en sus relaciones con la Administración municipal”, debiendo entender por ciudadano no solamente a las personas físicas, sino también a las jurídicas e, incluso, a los entes sin personalidad, tal y como hace la propia LAE al definir lo que se entiende por ciudadano en su anexo por remisión del artículo 5.<sup>34</sup>

Una cuestión de cierta relevancia es la de si en el ámbito de aplicación, y en lo que respecta a los ayuntamientos, se incluyen o no las entidades mercantiles que pudieran estar participadas, mayoritaria o minoritariamente, por la Administración municipal. En principio, la solución por la que se ha optado en la propuesta, atendiendo a la regulación legal<sup>35</sup> y, sobre todo y fundamentalmente, considerando el tamaño y organización de la inmensa mayoría de los ayuntamientos de la provincia, ha sido la de no hacer mención a las sociedades municipales, sin que ello impida, no obstante, que

puedan incluirse cuando la entidad local reguladora así lo estime.<sup>36</sup> Además, la inclusión de este tipo de entidades en esta propuesta de Reglamento, dado que no son sujetos de Derecho Público, exigiría el desarrollo de previsiones específicas que todavía harían más vasto y farragoso su contenido.

## 5. Identificación y autenticación

La Administración electrónica supone un cambio elemental en la forma de relacionarse entre la propia Administración y el administrado: la presencia física de este (o de quien lo representa) deja paso a la comunicación a distancia. En consecuencia, la identificación de ambos interlocutores se convierte en un aspecto sustancial que hay que asegurar mediante el uso de sistemas de identificación y autenticación.<sup>37</sup>

Identificación y autenticación no son términos sinónimos y, sin embargo, tal y como indica I. Martín Delgado, en ocasiones vienen utilizándose con cierta confusión. Así, “mientras la identificación estaría relacionada con la vertiente subjetiva de la firma, esto es, la persona del firmante, la autenticación lo estaría con la vertiente objetiva, es decir, el documento objeto de firma.”<sup>38</sup> Ambas circunstancias van a quedar garantizadas en el ámbito de la Administración electrónica con

32. Es interesante recordar que, además, la propia LAE señala en su exposición de motivos que “El servicio al ciudadano exige consagrar su derecho a comunicarse con las Administraciones por medios electrónicos. La contrapartida de ese derecho es la obligación de éstas de dotarse de los medios y sistemas electrónicos para que ese derecho pueda ejercerse”. Es decir, derecho ciudadano y correlativa obligación de la Administración, en este caso, local.

33. Véase la nota 8.

34. Definiciones contenidas en ese anexo que, dado que el artículo 5 es básico, ha de entenderse que tienen también ese carácter.

35. Si atendemos a lo dicho en la LAE, esta consagra el derecho del ciudadano a relacionarse electrónicamente con las administraciones públicas, entendiendo por tales (artículo 2.1 letra a) a la Administración General del Estado, las administraciones de las comunidades autónomas y las entidades que integran la Administración local, así como las entidades de Derecho Público vinculadas o dependientes de las mismas. Ello no ha sido obstáculo para que en muchas normativas locales se incluyan, entre los sujetos a los que aplicar las previsiones relativas a la Administración electrónica, fundaciones, sociedades municipales..., extendiendo a las mismas exigencias (como la creación de sede electrónica) que, a nuestro juicio y a la luz de la norma estatal, son excesivas para este tipo de entidades, complicando en demasía y sin una contrapartida clara la aplicabilidad de la norma.

36. Este es uno de los casos en los que cabe la individualización de la propuesta: aquellos ayuntamientos que tengan sociedades municipales y quieran incluirlas en el ámbito de aplicación, se ajustarán a lo dicho en el artículo 2 de la propuesta.

37. Como acertadamente expone I. MARTÍN DELGADO, “Desde el momento en que toda relación entre Administración y ciudadano por medios telemáticos depende de la identificación previa y recíproca de una y otro, y que la generalización de su uso será directamente proporcional a la confianza (a su vez, consecuencia de la seguridad técnica y jurídica) que los sistemas de identificación generen entre sus eventuales usuarios, puede afirmarse rotundamente que la cuestión relativa a la identidad es absolutamente fundamental para el acceso efectivo a los contenidos y posibilidades de la Administración electrónica. Como también lo es, en su función de autenticación, para la validez del documento. En definitiva, (...) es claro que no hay ejercicio de derechos telemáticos sin identidad electrónica ni sin instrumentos para expresar la propia voluntad por medios electrónicos (...) la firma [electrónica] busca garantizar en el mundo telemático la seguridad, autenticidad e integridad que existe en el mundo físico.” I. MARTÍN DELGADO: “Identificación y autenticación de los ciudadanos”, en GAMERO CASADO, E. y VALERO TORRIJOS, J., coord.: *La Ley de Administración Electrónica...*, op. cit., p. 319.

38. I. MARTÍN DELGADO: “Identificación y autenticación de los ciudadanos”, en GAMERO CASADO, E. y VALERO TORRIJOS, J., coord.: *La Ley de Administración Electrónica...*, op. cit., p. 321.

la firma electrónica, de forma que ante un documento electrónico firmado, sabremos que quien lo firma es quien dice ser y que su voluntad es la que figura en dicho documento. No obstante, habrá supuestos en los que únicamente sea necesaria la identificación del interesado (por ejemplo, al solicitar un certificado de empadronamiento), mientras que en otros casos, habrá de quedar constancia, además, de cuál sea su concreta voluntad (siguiendo con el ejemplo, si quisiera ejercer su derecho a modificar algún dato de los que figuran en el padrón de habitantes).<sup>39</sup>

La firma electrónica se configura, así, como la clave de bóveda en la construcción de la Administración electrónica. Sin un mecanismo que garantice la identidad de los participantes, sea Administración, sean administrados, ni la manifestación de voluntad de todos ellos, no sería posible construir una Administración basada en las TIC.<sup>40</sup>

En la propuesta de Reglamento se ha regulado en primer lugar la identificación de los ciudadanos y la autenticación de sus actuaciones. En esta materia, en la que pocas innovaciones caben, dado el carácter básico de la LAE en esta materia concreta,<sup>41</sup> se ha seguido el esquema legal, admitiendo la firma electrónica avanzada<sup>42</sup> con carácter general, así como la reconocida, y en todo caso el DNI electrónico y los certificados expedidos por la Fábrica Nacional de Moneda y Timbre-Real Casa de la Moneda. Se tiene en cuenta, no obstante, la exigencia de utilización de la firma electrónica reconocida (y, por lo tanto, la exclusión de la avanzada) para los procedimientos relativos a contratación, como consecuencia del juego de la disposición adicional 19ª.1 f) de la Ley 30/2007, de

contratos del sector público (en adelante, LCSP), que tiene carácter básico, así como para aquellos otros en los que una norma legal básica lo exija. Y, evidentemente, aunque nada se diga en nuestra propuesta sobre otros sistemas de identificación y autenticación, la entidad local concreta que desee regular con más amplitud esta materia, cuenta con la cobertura del artículo 16 LAE, de carácter básico, que deja la puerta abierta para que pueda determinar otros sistemas de firma electrónica (tales como claves u otros sistemas no criptográficos), eso sí, de manera justificada y atendidos los datos e intereses afectados.<sup>43</sup>

En cuanto a la identificación de la Administración local y autenticación de sus actuaciones, la regla general, es decir, aplicable a todas las actuaciones administrativas salvo las automatizadas, y con la excepción de la identificación de la sede electrónica, será la firma electrónica del personal a su servicio o de los miembros corporativos, según corresponda, pudiendo emplearse también la firma electrónica basada en el DNI electrónico de los citados. Cuando se trate de una actuación administrativa automatizada,<sup>44</sup> la Presidencia de la entidad local deberá determinar los concretos sistemas de firma electrónica que se vayan a utilizar de los dos posibles: el sello electrónico o el código seguro de verificación, pudiendo superponerse a este la firma, mediante sello, cuando se trate de mejorar la interoperabilidad electrónica y posibilitar la verificación sin necesidad de acudir a la sede electrónica. Por último, en lo que a la identificación de la sede electrónica atañe,<sup>45</sup> esta se realiza mediante un sistema de firma electrónica basado en certificados de dispositivo seguro y únicamente servirá para

39. Como dice I. MARTÍN DELGADO: "Identificación y autenticación de los ciudadanos", en GAMERO CASADO, E. y VALERO TORRIJOS, J., coord.: *La Ley de Administración Electrónica...*, op. cit., p. 322: "En definitiva, siempre será necesario identificarse. No siempre lo será, en cambio, expresar la propia voluntad."

40. "La acreditación de la identidad del interesado y la autenticación de la voluntad por este expresada, es requisito de toda comunicación que dirija a la Administración. Por otro lado, el ejercicio de la competencia por el órgano que la tiene legalmente encomendada, y la autenticación de los actos administrativos por él emanados es exigencia para la validez de la actuación administrativa." I. MARTÍN DELGADO: "La gestión electrónica del procedimiento administrativo", en QDL 21, octubre 2009, p. 88.

41. Sección 2ª del capítulo II del título segundo LAE, artículos 14 a 16.

42. Firma electrónica avanzada que no en todos los reglamentos y ordenanzas que hemos consultado se admite, lo que a nuestro juicio iría en contra de la normativa básica, que la acoge en su artículo 15, y supondría una restricción no admisible en el derecho del ciudadano, dado que se configura como el mínimo exigible para la identificación y autenticación del ciudadano. Además, debe atenderse al principio de proporcionalidad consagrado en el artículo 4 g) LAE, teniendo que acudir al trámite o actuación concreta para determinar si la exigencia de firma electrónica reconocida está fundada en razones de seguridad o la naturaleza del trámite o actuación así lo requiere.

43. La motivación de la decisión deberá tener en cuenta los principios de igualdad, seguridad, proporcionalidad y transparencia del artículo 4 LAE.

44. Que se define conforme a lo establecido en la LAE, artículo 39 y anexo de definiciones.

45. Por razones materiales se trata aquí, aunque formalmente, en el Reglamento, su regulación se ubica en el capítulo III, que es el dedicado a la sede electrónica.

identificar la sede, en ningún caso para identificar y autenticar documentos y trámites.

## 6. Sede electrónica

En la construcción de la Administración electrónica, la sede se configura como el marco oficial en el que se va a producir la comunicación e interacción entre Administración y administrados. En ese sentido, la sede se ha llegado a definir como oficina virtual<sup>46</sup> que cuenta, además, con la ventaja de estar abierta las 24 horas del día los 365 días del año.

Como ya se ha argumentado anteriormente, el Reglamento que se propone por la Diputación Provincial de Huesca a las entidades locales de la provincia sirve como norma de cobertura a la creación de la sede electrónica y, en consecuencia, determina las condiciones de su creación y fija el contenido mínimo que es exigible a la luz de lo establecido en la distinta normativa que le afecta.<sup>47</sup> Contenido mínimo que se fija en el artículo 8 RAE pero que, además, y en atención al carácter didáctico del que se ha querido dotar a esta propuesta, se especifica también en los artículos 9, 10, 11 y 12, en estos casos, vista la relevancia de la materia. De esta forma, adquieren visibilidad cuestiones de indudable trascendencia para el municipio como son las urbanísticas,<sup>48</sup> el perfil de contratante<sup>49</sup> o la publicidad de las normas municipales. Mención especial merece el tablón de edictos electrónico, el cual se configura como complementario del tablón tradicional

en tanto convivan los procedimientos en papel junto con los electrónicos, si bien cabe la posibilidad de que, en determinados procedimientos, la publicación en el tablón de edictos electrónico pueda sustituir a la que se realiza en el tradicional. En cualquier caso, habrá de garantizarse el control de las fechas de cara al cómputo de los plazos.

Por otra parte, la capacidad de la mayoría de los municipios oscenses, tal y como ya se ha ido apuntando en este trabajo, hace que adquiera especial interés la previsión de que la gestión y administración de la sede pueda encargarse a otras entidades, públicas o privadas, lo que deberá articularse a través del oportuno instrumento jurídico.<sup>50</sup> Junto con ello, ha de hacerse hincapié en la titularidad de la sede y la responsabilidad que de ella se deriva (integridad, veracidad y actualización de la información y los servicios), toda vez que la experiencia demuestra que las páginas web municipales (aún no configuradas como sedes) han venido acogiendo en muchas ocasiones informaciones facilitadas o directamente publicadas por asociaciones vecinales o culturales del municipio o han abierto foros para la participación ciudadana. Iniciativas todas ellas muy loables pero que, como dice J. Valero Torrijos, "puede(n) plantear serias consecuencias desde la perspectiva de la responsabilidad patrimonial, a pesar de que con frecuencia se incorpore una cláusula en la que se declina cualquier responsabilidad por los daños que eventualmente puedan producirse como consecuencia de las opiniones allí vertidas. En estos casos, la actividad municipal no puede considerarse como una

46. D. SIBINA TOMÁS habla de "casa consistorial o sede administrativa virtual" en su artículo "El registro electrónico", QDL 21, octubre 2009, p. 126. Más allá, y en otro nivel dada su larga trayectoria (desde 1996, en que se implanta su primer portal), la AEAT habla de Ciudad Virtual de Servicios: "Si asociamos página con despacho y pensamos que en el Portal de la AEAT existen más de 40.000 páginas con atención en cuatro lenguas cooficiales y pensamos que se prestan más de 3.600 servicios interactivos como pagos o registro o que existen áreas especializadas para colaboradores, para empresas y para usuarios sin duda es más exacto el término Ciudad que el de Oficina." I. GONZÁLEZ GARCÍA: "De oficina virtual a servicios transparentes. La experiencia de la AEAT en la aplicación de la Ley 11/2007", en *La Administración electrónica y el servicio a los ciudadanos*, MEH-Real Casa de la Moneda FNMT, 2009, p. 111.

47. Puesto que, como decimos, se configura como oficina permanentemente abierta y fácilmente accesible, reúne los requisitos adecuados para convertirse en la herramienta perfecta para dar satisfacción a los principios de publicidad y transparencia, principios clave en la construcción de una Administración local democrática.

48. En cumplimiento de lo establecido en el artículo 70 ter LBRL.

49. Artículo 42 LCSP.

50. Como señala J. VALERO TORRIJOS, "(...) puede darse con cierta frecuencia el caso de que tanto la gestión y, sobre todo, la Administración no se realicen directamente por el titular de la sede, bien sea a través de una empresa privada o de otra Administración Pública: mientras en el primer caso resultará de aplicación la normativa específica sobre contratación administrativa, en el segundo nos encontraríamos ante un supuesto de colaboración que normalmente se formalizará a través del oportuno convenio. Esta última modalidad puede resultar de gran utilidad en el ámbito de la Administración Local, de manera que los Municipios que no dispongan de los recursos necesarios y el personal especializado puedan disponer de su propia sede electrónica. En concreto (...) las Diputaciones Provinciales (...)" J. VALERO TORRIJOS: "Acceso a los servicios y difusión de la información por medios electrónicos", en GAMERO CASADO, E. y VALERO TORRIJOS, J., coord.: *La Ley de Administración Electrónica...*, op. cit., p. 238.



simple intermediación a los efectos de la aplicación de las limitaciones de responsabilidad que se prevén en el artículo 15 LSSI (Ley 34/2002, de servicios de la sociedad de la información y de comercio electrónico) para los proveedores de servicios de alojamiento, especialmente si los foros se alojan en la sede electrónica oficial, de manera que las autoridades municipales deberían adoptar un sistema de filtrado que impida la difusión de aquellos mensajes que puedan ocasionar daños antijurídicos.”<sup>51</sup>

## 7. Registro electrónico

Accesible desde la sede electrónica, la puerta de entrada a la Administración electrónica para el ciudadano es el registro electrónico.<sup>52</sup> Tal y como ya se ha indicado, la propuesta que se presenta convierte al Reglamento de Administración electrónica en la norma que crea el registro y que, por tanto, da cumplimiento a las exigencias contenidas en el artículo 25 LAE; así, especifica el órgano responsable (que se hace recaer en la Alcaldía o Presidencia de la entidad local, aunque susceptible, en cualquier caso, de su modificación por aquellas entidades locales que así lo estimen conforme a su organización y distribución de competencias), la fecha y hora oficial (ya determinadas en la sede electrónica) y el calendario de días declarados inhábiles (fijando las condiciones de su determinación, que en el caso de las fiestas locales se concreta en las de la capitalidad de la entidad local).

El registro electrónico se configura interconectado con el general de la entidad, superando así la denominación de registro auxiliar dada por algunos reglamentos y ordenanzas (incluido el propio de la Diputación Provincial de Huesca), puesto que, como señala

D. Sibina Tomàs, “una vez generalizado el uso de las tecnologías de la información, se simplifica aún más la relación entre el registro general y los auxiliares, y se diluye su diferencia, porque pueden operar a efectos de numeración y asientos como un único registro.”<sup>53</sup>

El artículo 14 RAE establece una serie de obligaciones en cuanto a la seguridad del registro, conservación de la documentación y elaboración de copias de seguridad que, en el caso de que el Ayuntamiento hiciera uso de servidores de otras administraciones públicas,<sup>54</sup> serían asumidas por estas.

Es importante también la previsión que se hace respecto de los documentos electrónicos normalizados,<sup>55</sup> los cuales serán aprobados por resolución de la Presidencia de la entidad local, aunque se tiene siempre presente el derecho del ciudadano a presentar su solicitud con la forma que estime conveniente, dado que el artículo 24.2 b) LAE exige que exista en cada Administración un sistema de registros electrónicos que admita cualquier tipo de documento electrónico<sup>56</sup> (que cumpla con los estándares de formato y requisitos de seguridad exigidos en los esquemas nacionales de interoperabilidad y seguridad, evidentemente).

Por otra parte, se establece que el registro electrónico genere de forma automática un recibo de la presentación realizada, en formato .pdf, autenticado mediante alguno de los sistemas de identificación admitidos. Dicho recibo tendrá un contenido mínimo que incluirá la fecha y hora de presentación, el número de entrada que se le asigne y la relación de los documentos que se hayan adjuntado al formulario de presentación.

En relación con lo anterior, en lo que respecta al éxito de la recepción de la documentación remitida por el interesado, se ha acogido la solución consistente en interpretar que la falta de emisión del recibo acreditativo equivaldrá a la no recepción de la misma, lo que se

51. J. VALERO TORRIJOS: “Acceso a los servicios y difusión de la información por medios electrónicos”, en GAMERO CASADO, E. y VALERO TORRIJOS, J., coord.: *La Ley de Administración Electrónica...*, op. cit., p. 255.

52. Como dice J. VALERO TORRIJOS, “Los registros electrónicos constituyen una herramienta esencial para el ejercicio de los derechos por parte de los ciudadanos (...)” J. VALERO TORRIJOS: *El régimen jurídico...*, op. cit., p. 104.

53. D. SIBINA TOMÀS: “El registro electrónico”, QDL 21, octubre 2009, p. 107.

54. Se está pensando, sobre todo, en que los servidores sean de la Diputación Provincial de Huesca.

55. El artículo 35 LAE obliga a la Administración a poner a disposición de los interesados los correspondientes modelos o sistemas electrónicos de solicitud en la sede electrónica. Y así se recoge en la propia propuesta de Reglamento al regular el contenido de la sede electrónica.

56. Esta cuestión, no obstante, no es pacífica en la doctrina, y así, J. VALERO TORRIJOS mantiene que el hecho de optar por la iniciación electrónica del procedimiento puede conllevar la carga para el interesado de tener que emplear los modelos establecidos, justificando tal exigencia en razones técnicas tales como la interconexión de las bases de datos, la agilización del tratamiento de la información, etc. No obstante, a nuestro juicio, y tal y como indica L. COTINO HUESO, que al ciudadano no se le admitiera un documento por no utilizar los modelos o sistemas preestablecidos iría contra su derecho de acceso consagrado en el artículo 6.1 LAE y refrendado en el citado artículo 24.2 b) del mismo texto legal.

deberá poner en conocimiento de quien hace la presentación.<sup>57</sup> Junto a ello, se ha contemplado el supuesto de que la documentación enviada contuviera algún tipo de virus informático; en este caso, y partiendo de la presunción de que el ciudadano no es culpable de esa circunstancia, se ha previsto que la mera presencia de virus no suponga, por sí sola, que se tenga por no presentada la documentación infectada, condicionando su aceptación a que se pueda acceder a su contenido esencial y que resulte indubitable que no se ha producido alteración en los términos de los documentos por efecto del virus. Todo ello sin perjuicio del requerimiento al presentador para que subsane el envío.

## 8. Procedimiento administrativo electrónico

Una vez “abierta” la oficina municipal virtual y facilitada la “entrada” de los ciudadanos a la misma a través del registro, la actividad administrativa tiene, necesariamente, que procurar continuar la vía electrónica, y no solo para facilitar al ciudadano el ejercicio de sus derechos, sino también por meras cuestiones de eficacia

y eficiencia internas.<sup>58</sup> Instrumento indispensable para llevar a cabo esta gestión electrónica de la actividad administrativa municipal es el expediente electrónico, reproduciéndose en este caso en la propuesta de Reglamento la definición contenida en la LAE, así como la de documento electrónico, parte sustancial de aquel y elemento en torno al que giran otros aspectos relevantes (referencia temporal, identificación y autenticación...).

Junto a lo anterior, ha de hacerse mención, tal y como ya se ha indicado al principio de este trabajo, a la actuación administrativa automatizada, contemplada en la LAE si bien en preceptos no básicos, que, a nuestro juicio, puede encontrar un buen campo de juego en la Administración local<sup>59</sup> y, por ello, tiene que tener cabida en la regulación que se propone. En ese sentido, se reproduce lo dicho en la LAE, aunque se especifica un régimen más simplificado para la emisión automática del recibo de presentación. No obstante, es evidente que para la puesta en marcha de actuaciones administrativas automatizadas es indispensable un trabajo previo considerable en el sentido, adelantado también en la LAE, de rediseño de los procedimientos<sup>60</sup>

57. Solución mantenida, por ejemplo, por la Ley foral navarra 11/2007. Como argumento a favor, resulta muy convincente el empleado por M<sup>a</sup>. D. REGO BLANCO subrayando el carácter automático de la emisión del recibo: “(...) el sistema de registro electrónico, establece la Ley, funciona automatizadamente, por lo que si efectivamente funciona emitirá el recibo, y si no funciona, no lo podrá expedir. Como la emisión del recibo no depende de la intervención de voluntad humana, sino que es automática, su omisión sólo puede equivaler a una no recepción (...)” M<sup>a</sup> Dolores REGO BLANCO: “Registros, comunicaciones y notificaciones electrónicas”, en GAMERO CASADO, E. y VALERO TORRIJOS, J., coord.: *La Ley de Administración Electrónica...*, op. cit., p. 383.

58. Dice la exposición de motivos de la LAE: “En cuanto al funcionamiento interno de la Administración, las nuevas tecnologías permiten oportunidades de mejora (eficiencia y reducción de costes) que hacen ineludible la consideración de las formas de tramitación electrónica, tanto para la tramitación electrónica de expedientes como para cualquier otra actuación interna de la Administración (...)” Luego, el artículo 33 LAE, que no tiene carácter básico, señala que “(...) se impulsará la aplicación de medios electrónicos a los procesos de trabajo y la gestión de los procedimientos y de la actuación administrativa.”

59. Campo de juego limitado, no obstante, puesto que como señala I. MARTÍN DELGADO, “solo podrá ser empleada en el marco de la actividad administrativa formalizada, es decir, en el marco de un procedimiento administrativo, puesto que la máquina solo podrá llevar a cabo actuaciones jurídico-formales, y nunca aquellas otras que sean puramente materiales.” Y prosigue diciendo que “la mayor parte de sus posibilidades de aplicación se concentrarán en la adopción de actos administrativos de trámite o, en todo caso, en relación con procedimientos sencillos, en los que el sentido de la resolución viene determinado por la aplicación automática de unos parámetros ya delimitados y no hay margen alguno de desvío respecto de la resolución que hubiera adoptado el órgano administrativo por medios convencionales. Ello conduce a delimitar el marco del empleo de las TIC en el proceso decisorio al ejercicio de potestades regladas. (...) Sin embargo, no debe descartarse el uso de sistemas de información en el ejercicio de potestades discrecionales en las que la discrecionalidad sea de baja intensidad [discrecionalidad técnica] (...) Solo cuando exista discrecionalidad política o técnica no parametrizable, le estará vedado a la Administración el uso de medios electrónicos en la adopción de su actuación administrativa sin intervención de persona humana.” I. MARTÍN DELGADO: “La gestión electrónica del procedimiento administrativo”, en QDL 21, octubre 2009, p. 98-101.

60. Aquí entraría en juego la tarea de simplificación administrativa, indispensable para abordar la Administración electrónica e ineludible para la AGE a tenor de lo establecido en el artículo 34 LAE que, incompresiblemente a nuestro entender, no tiene carácter básico, si bien algunas administraciones locales, como por ejemplo, el Ayuntamiento de Barcelona en su Ordenanza de Administración electrónica, han recogido dicha necesidad, estableciendo en su artículo 6 b) el principio de simplificación administrativa: “La Administración Municipal, con el objetivo de alcanzar una simplificación e integración de los procesos, procedimientos y trámites administrativos, así como de mejorar el servicio al ciudadano, aprovechará la eficiencia que comporta la utilización de técnicas de Administración Electrónica, en particular eliminando todos los trámites o actuaciones que se consideren no relevantes y rediseñando los procesos y los procedimientos administrativos, de acuerdo con la normativa de aplicación, utilizando al máximo las posibilidades derivadas de las tecnologías de la información y la comunicación.”

y de establecimiento de flujogramas que delimiten claramente y definan los parámetros que ha de seguir la aplicación informática o electrónica que se implemente para permitir tal actuación.<sup>61</sup>

Dentro del capítulo dedicado al procedimiento administrativo electrónico hemos incluido la regulación de las comunicaciones y notificaciones electrónicas. Evidentemente, se parte del derecho del ciudadano a elegir el canal a través del cual quiere que la Administración, en este caso local, se relacione con él y le transmita los actos y resoluciones que procedan en el marco del expediente en el que tiene la condición de interesado. No obstante, se acoge la posibilidad, prevista en el apartado 6 del artículo 27 LAE, de que pueda establecerse la obligatoriedad de comunicarse utilizando únicamente medios electrónicos, siempre que los destinatarios de tal obligación cumplan con las condiciones establecidas de capacidad económica o técnica, dedicación profesional u otros motivos acreditados, que garanticen que pueden acceder y disponer de los medios tecnológicos necesarios. Para fijar tal obligación, el Ayuntamiento deberá dictar una Ordenanza, expresión de su potestad reglamentaria.<sup>62</sup> Lo que sí hace la propuesta de Reglamento es prever el uso de los medios electrónicos

en las comunicaciones entre la Administración local y el personal a su servicio cuando se sepa con certeza que cumple con los requisitos exigidos.<sup>63</sup>

En cuanto a la forma de realizar la notificación, se ha optado por poner a disposición de los interesados una dirección electrónica, ya que ante la ausencia de previsión expresa en la LAE al respecto, y como defiende J. Valero Torrijos,<sup>64</sup> “es perfectamente admisible que cada Administración Pública desarrolle un modelo propio de notificaciones electrónicas y configure su utilización con carácter preceptivo para la comunicación de los actos administrativos que dicte.” Esta dirección tendrá una duración indefinida. Tanto la fecha de puesta a disposición de la notificación en esa dirección electrónica como el rechazo de la misma por el transcurso del plazo, o cualquier otra circunstancia relativa al intento de notificación, habrá de constar en el registro de salida y trasladarse al expediente para desplegar los efectos jurídicos consecuentes.

Por último, en este capítulo se ha incluido un artículo referido a la representación. Vista la regulación contenida en la norma de desarrollo de la LAE, el Real decreto 1671/2009, tremendamente restrictiva<sup>65</sup> en cuanto a las posibilidades de actuación de quien representa, se

61. La LAE habla de “sistema de información adecuadamente programado”.

62. En esta materia, es interesante citar la Sentencia núm. 1986/2009, de 18 de septiembre, dictada por la Sección 1ª de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León (Valladolid). En dicha Sentencia, el Tribunal estima el recurso interpuesto por la Confederación Castellano Leonesa de la Construcción contra la Orden EYE/880/2008 que crea el Registro de Empresas Acreditadas en el sector de la Construcción en la Comunidad de Castilla y León y anula el artículo 5.1 de la misma que establecía que el procedimiento de inscripción se realizaría de forma telemática. Para llegar a tal decisión, el Tribunal indica que “(...) si la regla general es que la elección de la forma de comunicación es una facultad que corresponde al ciudadano, siendo la excepción que la Administración puede establecer por la vía reglamentaria que la comunicación se realice de forma obligatoria por medios electrónicos, tenemos como pauta interpretativa que este supuesto, como excepcional que es, habrá de ser interpretado de forma restrictiva. Y con ello la cuestión que ha de abordarse ahora no es otra que determinar si concurren o no los presupuestos que el referido artículo 27.6 establece para poder obligar a la comunicación telemática (...). Y es que *no puede establecerse como supuesto de hecho indubitado que todas las empresas que intervienen en el sector de la construcción, absolutamente todas, tienen de antemano garantizado el acceso y la disponibilidad de los medios tecnológicos precisos para realizar la comunicación de esta forma, debiendo significarse de nuevo que la posibilidad de establecer de forma obligatoria la comunicación telemática es excepcional, y en consecuencia las dudas interpretativas que puedan suscitarse habrán de ser resueltas en el sentido de otorgar el poder de elección del medio a los interesados (...)*” [La cursiva es nuestra.] Tal argumentación limita considerablemente el área de acción de este precepto, ya que es prácticamente imposible asegurar que el cien por cien de los afectados tienen acceso y disponibilidad (de esta forma, en un colectivo de mil personas, bastaría con que una sola no dispusiera de medios para que pudiera impugnar la norma y, a tenor de lo dicho por el Tribunal, que se estimara tal impugnación. Evidentemente, tal argumentación no es muy lógica y, además, va en línea contraria al fomento de la Administración electrónica).

63. La posibilidad de hacer extensiva esta obligación a los cargos electos (por ejemplo, para citarles a las sesiones de los órganos colegiados) queda a discreción de la entidad local competente. No obstante, en ese caso, debería seguirse el procedimiento de aprobación exigido para el Reglamento orgánico [artículo 126.4 a) LALA en el caso de Aragón], puesto que afectaría a cuestiones incluidas en su ámbito de regulación (que son las referidas a su potestad de autoorganización).

64. J. VALERO TORRIJOS: *El régimen jurídico...*, op. cit., p. 157.

65. Tal y como establece el artículo 14 del citado Real decreto 1671/2009, la representación se limita a la presentación de solicitudes, escritos o comunicaciones en actos expresamente autorizados, sin que habilite a recibir ninguna comunicación en nombre del interesado, ni siquiera cuando estas fueran consecuencia del documento presentado, y todo ello únicamente en los registros correspondientes al ámbito de la habilitación, que se habrá conseguido tras un complejo proceso (convenio entre el Ministerio u organismo público competente y la corporación, asociación o institución interesada y documento individualizado de adhesión de las personas, físicas o jurídicas, que ostenten la condición de colegiado, asociado o miembro de aquellas: artículo 13).

propone a las entidades locales oscenses la posibilidad de habilitar a personas físicas o jurídicas para que realicen, en nombre y representación de otras, determinadas transacciones electrónicas, quedando pendientes de concreción<sup>66</sup> las condiciones de dicha habilitación y las transacciones en las que pudiera darse.

## 9. Copias electrónicas

Muy vinculadas con el procedimiento administrativo, las copias electrónicas son objeto de regulación en un capítulo propio puesto que estimamos que, en el contexto actual y previsible a medio plazo de convivencia entre Administración electrónica y Administración en papel, adquieren una importancia fundamental para la efectividad de los derechos ejercidos por los ciudadanos<sup>67</sup> y para el correcto funcionamiento de los servicios administrativos, sometidos estos últimos a la esquizofrenia de trabajar en dos vías, algunas veces paralelas y otras divergentes. En ese sentido, dar validez al papel en un marco electrónico, o convertir lo electrónico en algo tangible como el papel, se configura como una necesaria previsión que ha de ser normativizada con cierto detalle.

Así, se contempla la posible casuística que suponga la conversión de un original en determinado soporte en copia en el mismo o en distinto soporte. Se introducen, por tanto, conceptos como digitalización o compulsión electrónica, y se atiende a las consecuencias que trae aparejada esta nueva realidad bifronte (electrónica y en papel) como, por ejemplo, qué se hace con los originales (se establece la regla general de que los originales electrónicos nunca deben destruirse, pudiendo los originales en soporte no electrónico destruirse en determinadas circunstancias y siempre previa instrucción del oportuno expediente de eliminación).

Los supuestos contemplados son:

Copia electrónica de original electrónico. Cuando la copia no supone cambio ni en el formato ni en el contenido, la eficacia jurídica que se le atribuye será la del documento original. Sin embargo, cuando hay cambio de formato, la copia electrónica deberá cumplir con

una serie de requisitos, enumerados en el artículo 35 RAE, para tener el carácter de auténtica. A partir de estas copias auténticas, y cumpliendo con los mismos requisitos expresados, se podrán emitir otras copias electrónicas auténticas. Se contempla también la copia electrónica de los documentos electrónicos presentados conforme a modelos normalizados o formularios.

Copia electrónica de original no electrónico. Tanto se trate de documentos administrativos como de aportación por parte del ciudadano, la copia del original se hará mediante un proceso de digitalización que habrá de cumplir con los requisitos fijados en el artículo 36 RAE. Este mismo procedimiento será el que se siga en el caso de la compulsión electrónica,<sup>68</sup> cuando el interesado desea conservar el original, aportando al expediente una copia del mismo, copia que en ningún caso acreditará la autenticidad del documento original.

Copia no electrónica de documento público administrativo electrónico. Para que la copia en papel de este tipo de documento, emanado de la Administración actuante, tenga el carácter de auténtica, será necesario que incorpore un sistema de verificación que permita contrastar su autenticidad mediante el acceso a los archivos electrónicos de aquélla. Es el caso paradigmático de los anuncios aparecidos en los boletines oficiales que se imprimen en papel.

Copia electrónica de documentos presentados por los ciudadanos. La fidelidad con el original se garantizará con la firma electrónica avanzada del interesado, pudiendo la Administración local acudir a la Administración emisora para cotejar la copia con el original. Esta copia no tendrá, en ningún caso, el carácter de auténtica.

## 10. Conservación y archivo de documentos electrónicos

El último capítulo del Reglamento que se propone a las entidades locales de la provincia de Huesca regula aspectos relativos a la conservación de los documentos electrónicos<sup>69</sup> y a su archivo, archivo que, en virtud de la LAE, se configura como un auténtico derecho de los

66. Mediante resolución de la Presidencia de la entidad local, por ejemplo.

67. El artículo 6.2 e) LAE consagra el derecho de los ciudadanos a obtener copias electrónicas de los documentos que forman parte de procedimientos en los que tengan la condición de interesado.

68. En la que el funcionario, en lugar de limitarse a cotejar el original en papel con la copia en papel presentada, realiza una copia electrónica del original en papel para incorporarla al expediente y procede a firmar la misma mediante un sistema de firma electrónica.

69. Tal y como ya se ha apuntado, la regla general es que los originales electrónicos nunca deben destruirse, pudiendo los originales en soporte no electrónico destruirse en determinadas circunstancias y siempre previa instrucción del oportuno expediente de eliminación.

ciudadanos: el artículo 6.2 f) reconoce como tal “la conservación en formato electrónico por las Administraciones Públicas de los documentos electrónicos que formen parte de un expediente”. Completando esta configuración legal, el artículo 1.2 LAE fija, entre los objetivos perseguidos por esta, el de asegurar “la disponibilidad, el acceso, la integridad, la autenticidad, la confidencialidad y la conservación de los datos, informaciones y servicios” que las administraciones públicas gestionen en el ejercicio de sus competencias. En ese sentido, quizá el elemento más relevante de esta regulación que se propone sea el concepto de metadato, definido como información que se asocia al documento electrónico para facilitar el conocimiento inmediato y automatizable de alguna de sus características, y cuya finalidad es, precisamente, la de garantizar la disponibilidad, el acceso, la conservación y la interoperabilidad del propio documento. Evidentemente, la determinación de esos metadatos supera, en muchos casos, la capacidad de las entidades locales, puesto que en la inmensa mayoría de los casos carecen de personal específico de archivos; en esos casos, probablemente será la Diputación Provincial de Huesca, cumpliendo con su papel de asistencia técnica, la que contribuya a la especificación y fijación de los metadatos.

Se contempla también la posibilidad de cambiar el formato del documento electrónico, con las debidas garantías en cuanto a su contenido y demás infor-

mación asociada al mismo, cuando dicho cambio sea necesario para conservar ese documento y permitir su acceso a pesar del tiempo transcurrido.<sup>70</sup>

Por último, y en cuanto a la posible destrucción de originales o copias auténticas en soporte no electrónico, se establece la necesidad de instruir un expediente de eliminación en el que se analicen los riesgos derivados de dicha destrucción y se atienda al posible valor histórico, artístico o de otra índole que impidan su destrucción o, al menos, aconsejen su conservación y protección.<sup>71</sup>

## 11. Disposiciones adicionales, transitoria y final

La propuesta de Reglamento recoge ocho disposiciones adicionales. Las dos primeras se refieren al momento en que se ponen en marcha la sede electrónica y el registro electrónico. Evidentemente, ese momento no puede ser anterior al de entrada en vigor del Reglamento, advertencia que parece obvia pero que, sin embargo, es necesario hacer, dado que en algún caso se ha comprobado que el Reglamento de creación fijaba como momento de puesta en marcha una fecha anterior a la de su propia creación, marcada por la entrada en vigor de la norma de creación.<sup>72</sup>

La adicional tercera remite al Esquema Nacional de Seguridad, determinando que sea el órgano plenario

70. Al respecto, J. F. MUÑOZ SORO indica que “Otro reto es el archivo a largo plazo de los documentos. Es sabido que la durabilidad de los documentos electrónicos preocupa a los especialistas, ya que de ella dependerá la historia de nuestra época. Desde un punto de vista técnico está relacionada tanto con la persistencia de los soportes físicos que almacenan los documentos, como con la disponibilidad de los programas necesarios para acceder a su contenido. Pero, además, desde la óptica jurídica, la cuestión no es sólo la conservación de los documentos, sino la necesidad de poder validar las firmas en cualquier momento futuro. Este requisito encuentra dos serios obstáculos. Uno la caducidad de los certificados de firma, otro la técnica utilizada para la conservación de documentos a largo plazo, consistente en unificar los distintos formatos de los documentos en un estándar especialmente diseñado para ello, ya que esta transformación invalida las firmas que acompañan a los documentos.” Y más adelante añade: “Un último aspecto a tener en cuenta es que en el desarrollo de los sistemas de Administración electrónica los documentos aparecen generalmente vinculados a una entidad más compleja, como son los actos de comunicación y que, en cada uno de estos, es preciso conservar no sólo el documento o documentos que se comunican, con sus respectivas firma o firmas, sino también un sello de tiempo (time-stamping) acreditativo del momento en el que se efectuó la comunicación y las diligencias con el resultado de la verificación hecha en ese momento de la vigencia de cada uno de los certificados que respaldan las firmas.” J. F. MUÑOZ SORO: “Identificación y autenticación en la Ley de Administración electrónica”, en C. DE LA HERA PASCUAL, coord.: *Administración electrónica: Estudios, buenas prácticas y experiencias en el ámbito local*. Fundación Democracia y Gobierno Local, Serie Claves del Gobierno Local, 2010, p. 192-193.

71. En ese sentido, no será posible destruir aquellos documentos en los que figuren firmas u otras expresiones manuscritas que confieran al documento un valor especial.

72. Mientras que en cuanto a la sede electrónica, la doctrina parece defender el carácter meramente declarativo, y no constitutivo, del instrumento que cada Administración determine para la creación formal de la sede (J. VALERO TORRIJOS: “Acceso a los servicios y difusión de la información por medios electrónicos”, en GAMERO CASADO, E. y VALERO TORRIJOS, J., coord.: *La Ley de Administración Electrónica...*, op. cit., p. 242), el registro necesariamente ha de crearse a través de una norma jurídica con un contenido mínimo y con la adecuada publicidad, determinando la ausencia de dicha norma la imposibilidad absoluta de utilización del registro implantado sin esa cobertura al no ofrecer las garantías oportunas (J. VALERO TORRIJOS: *El régimen jurídico...*, op. cit., p. 114).

de la entidad local el que fije la política de seguridad (con el contenido mínimo fijado en el artículo 11 del citado Esquema) y trasladando al ámbito local la obligación de auditar cada dos años de forma ordinaria con emisión del correspondiente informe.

De especial interés es también lo establecido en la disposición adicional sexta, que supone la creación de un Inventario de Información Administrativa en la entidad local, en el que se establezcan los procedimientos y los servicios que se prestan por esta, agrupados en familias y, muy importante, con indicación del nivel de informatización de cada uno de ellos, nivel que viene determinado por la siguiente escala:

1. Nivel 0: El procedimiento o servicio no está disponible por vía electrónica.
2. Nivel I: Se puede consultar información del procedimiento o servicio en la sede electrónica.
3. Nivel II: Se puede, además, descargar formularios del procedimiento.
4. Nivel III: Se puede enviar la documentación por vía electrónica y el Ayuntamiento puede dar respuesta personalizada a las consultas ciudadanas.
5. Nivel IV: En su caso, se puede realizar el pago de la tasa o entregar el bien, servicio o documento.
6. Nivel V: Proactividad de la Administración (es decir, que la Administración, al tener conocimiento de un determinado hecho, tome la iniciativa respecto al ciudadano y le facilite determinadas gestiones y actuaciones; por ejemplo, al empadronarse en el municipio, que le facilite una tarjeta ciudadana de residente para acceder a la Biblioteca Municipal u otros servicios sociales).

Para evitar dilaciones en las posteriores adaptaciones y aplicaciones de este Reglamento, la disposición adicional séptima habilita a la Presidencia de la entidad local para adoptar aquellas medidas de carácter organizativo que se entiendan necesarias para poder llevar a cabo las previsiones contenidas en el Reglamento y, en consecuencia, para poner en marcha la Administración electrónica; y, asimismo, considerando el carácter dinámico consustancial a las nuevas tecnologías, también se le habilita para que pueda modificar los aspectos técnicos que sean convenientes por motivos de normalización, intero-

perabilidad o, en general, adaptación al desarrollo tecnológico.

Por último, la disposición adicional octava atempera los mandatos contenidos en la propuesta de Reglamento y establece una cautela necesaria ante el estado de desarrollo en que se encuentra la Administración electrónica actual y, sobre todo, de las distintas herramientas e instrumentos que van a permitir el cumplimiento de las exigencias contenidas en la LAE. Lo que viene a establecer esta disposición es que el estado de desarrollo de la tecnología condiciona inevitablemente la prestación de los servicios electrónicos y, en consecuencia, la Administración local tiene que intentar adecuar sus medios al estado de desarrollo imperante en cada momento, procurando minimizar los períodos de adaptación y asegurando la imprescindible publicidad para que la ciudadanía sepa, en cada momento, qué servicios están disponibles y en qué grado, así como las líneas estratégicas que, contenidas en la norma que regula la Administración electrónica, se van a seguir. Puede entenderse que esta disposición vacía de contenido al resto de la propuesta; sin embargo, no es así, puesto que asegura el cumplimiento de los mínimos contenidos en ella y diseña la Administración electrónica local, estableciendo mandatos y obligaciones claros y precisos para su desarrollo e implementación. Además, evita que las entidades locales deban ir aprobando normas continuamente conforme se van desarrollando las herramientas que hacen factible el cumplimiento y la puesta en marcha de las obligaciones derivadas de la LAE.

## 12. Otras materias

Con las materias contenidas en la propuesta de Reglamento de Administración electrónica, no se agota todo el posible elenco de cuestiones a abordar y regular para la creación de la Administración electrónica local. Sin duda, hay campos en los que se puede (y se deberá) profundizar y posibilidades que, más pronto que tarde, será necesario contemplar en la norma que establezca dicha Administración electrónica local. De todos ellos, quizá el más destacable es la regulación de los aspectos de lo que se ha dado en llamar e-democracia,<sup>73</sup> que

73. "Como e-democracia entendemos la aplicación de las nuevas tecnologías al servicio de los procesos de participación democrática, con el objetivo de facilitar la involucración de los ciudadanos en la toma de decisiones de las administraciones, así como su acercamiento a los procesos de la Administración y, por lo tanto, la eliminación de barreras. (...) Dentro del concepto de la e-democracia se incluyen aspectos como la participación en decisiones, encuestas, el trabajo colaborativo (e-participación) y el voto (e-voto), así como la transmisión de plenos y comisiones en broadcast". *Las TIC en la Administración Local del futuro*, op. cit., p. 218-219.

en el caso de los gobiernos locales, los más cercanos a la ciudadanía, adquiere una importancia mayor si cabe. En ese sentido, la puesta en marcha de consultas a través de los medios electrónicos disponibles, apertura de blogs u otros canales de comunicación, foros, chats, etc., van a permitir una relación mucho más fluida y cercana entre gobernantes y gobernados, lo que va a suponer una mayor responsabilidad política para aquellos, y la creación de un marco normativo que dé confianza y seguridad a estos para poder utilizar esas nuevas herramientas de participación.

### 13. Conclusión

En definitiva, con esta propuesta, la Diputación Provincial de Huesca ha intentado cumplir con su función de asistencia, y ayudar a las entidades locales de la provincia en la construcción de esa realidad ya irrenunciable y que marca el destino inexorable de todas las administraciones públicas: la Administración electrónica. No hay marcha atrás posible y no queda sino mirar hacia el futuro, pero sabiendo que la Administración electrónica ya está aquí y que ha venido para quedarse. En definitiva, que va a suponer una transformación muy importante de nuestro propio quehacer diario y la puesta en marcha de una Administración más moderna, transparente y eficaz, algo imprescindible para seguir profundizando en la construcción de un sistema auténticamente democrático.

### 14. Bibliografía consultada

CENATIC: *Software de fuentes abiertas en la Administración electrónica*. Disponible en [www.cenatic.es](http://www.cenatic.es).

DAVARA RODRÍGUEZ, Miguel Ángel: *Jornada: La Administración local electrónica. Implicaciones legales...*. Telefónica, La Ley y El Consultor, 2008.

GAMERO CASADO, Eduardo y VALERO TORRIJOS, Julián, coord.: *La Ley de Administración Electrónica. Comentario sistemático a la Ley 11/2007, de 22 de junio, de Acceso Electrónico de los Ciudadanos a los Servicios Públicos*. Ed. Aranzadi, 1ª Edición, 2008.

DE LA HERA PASCUAL, Cristina, coord.: *Administración electrónica: Estudios, buenas prácticas y experiencias en el ámbito local*. Serie Claves del Gobierno Local, Fundación Democracia y Gobierno Local, 2010. (Agradecemos a Cristina de la HERA PASCUAL que nos haya

permitido consultar algunos artículos antes de que estuviera en prensa el libro).

MARTÍN DELGADO, Isaac: "La gestión electrónica del procedimiento administrativo", en QDL 21, octubre 2009.

SIBINA TOMÁS, Domènec: "El registro electrónico", en QDL 21, octubre 2009.

VALERO TORRIJOS, Julián: *El régimen jurídico de la e-Administración. El uso de medios informáticos y telemáticos en el procedimiento administrativo común*. Editorial Comares, 2ª Edición, 2007.

VV. AA.: *Las TIC en la Administración Local del futuro*, editado por Ariel, Colección Fundación Telefónica, Cuaderno 8, 2007.

VV. AA.: *La Administración electrónica y el servicio a los ciudadanos. El Ministerio de Economía y Hacienda ante los retos de la Ley 11/2007, de Acceso Electrónico de los Ciudadanos a los Servicios Públicos*. MEH-Real Casa de la Moneda FNMT, 2009.

*Guía práctica de la Ley 11/2007, de Acceso Electrónico de los Ciudadanos a los Servicios Públicos*. FEMP, 2009.

*Grado de adaptación de las entidades locales (menores de 20.000 habitantes) a Ley 11/2007, de Acceso Electrónico de los Ciudadanos a los Servicios Públicos*. FEMP. ■