

La Administración electrónica y su implantación

La reforma del régimen jurídico de las Administraciones Públicas y del procedimiento administrativo común

Dr. Julián Valero Torrijos

Profesor titular de Derecho Administrativo
Universidad de Murcia
Coordinador iDerTec
Grupo de investigación “Innovación, Derecho y Tecnología”
julivale@um.es

NOTA PREVIA: *Este material se proporciona exclusivamente en el marco de la jornada de formación organizada conjuntamente por el INAP y la Diputación de Albacete los días 14, 15 y 21 de noviembre de 2016. No se autoriza, por tanto, su uso para cualquier otra finalidad ni su difusión por cualquier medio*

1. El contexto general de la reforma de 2015

Una de las principales medidas adoptadas por el legislador con la reforma operada por las Leyes 39/2015, de 1 de octubre, de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas —en adelante LPAC—, y 40/2015, de idéntica fecha, de Régimen Jurídico del Sector Público —en adelante LRJSP— se refiere a la decidida apuesta por el uso de las tecnologías de la información y la comunicación en la actividad de las Administraciones Públicas y las comunicaciones con los ciudadanos. En efecto, tal y como se enfatiza por el propio legislador, se ha presentado como una de las principales medidas, hasta el punto de considerarse que se ha impulsado la modernización administrativa por encima del resto de los Estados de nuestro entorno más cercano. En este sentido, el legislador ha tratado de reforzar normativamente el objetivo de impulsar la Administración electrónica, hasta el punto de afirmar que “en el entorno actual, la tramitación electrónica no puede ser todavía una forma especial de gestión de los procedimientos sino que debe constituir la actuación habitual de las Administraciones”; lo que, en última instancia, requiere según el propio autor de las normas confiesa en sus declaraciones expositivas, acabar con la dispersión normativa existente a través de una nueva regulación legal que “profundice en la agilización de los procedimientos con un pleno funcionamiento electrónico”. En definitiva, se trata de establecer el marco jurídico apropiado para un entorno donde “la utilización de medios electrónicos ha de ser lo habitual, como la firma y sede electrónicas, el intercambio electrónico de datos en entornos cerrados de comunicación y la actuación administrativa automatizada”.

En última instancia, considera el legislador que nos encontramos ante “uno de los más ambiciosos procesos de reforma realizados en un país de la OCDE”, llegando a enfatizar que se trata de una de las piedras angulares “sobre la que se edificará la Administración Pública española del futuro, al servicio de los ciudadanos”. Ahora bien, las medidas propuestas, de una parte, desconsideran la función de asistencia al usuario de los servicios electrónicos y, de otra, no se han establecido con la suficiente claridad y precisión las consecuencias que habrán de afrontar aquellas Administraciones Públicas que incumplan las obligaciones previstas legalmente, en particular por lo que se refiere

a la satisfacción del derecho a no presentar documentos que ya obren en poder de cualquiera de aquellas.

Por otra parte, tal y como implícitamente se deja entrever al aludir a la necesidad de incorporar las previsiones reglamentarias de ámbito estatal en la nueva regulación legal básica, el origen último de la propuesta normativa ha determinado que tenga una visión excesivamente centrada en la realidad y las necesidades de la Administración General del Estado, hasta el punto de que no se han incorporado algunas de las principales demandas planteadas desde los niveles autonómicos y locales; en particular por lo que se refiere a la prestación de los servicios necesarios para facilitar que los ciudadanos puedan ejercer sus derechos y cumplir sus obligaciones utilizando medios electrónicos. Más aún, este sesgo en cuanto a la concepción de la reforma se ha proyectado sobre algunos pasajes hasta el punto de dotarles de una exhaustividad impropia de una norma legal de carácter básico o, en su caso, llamada simplemente a regular el procedimiento administrativo común.

Ahora bien, en términos generales la reforma no supone un gran cambio de la regulación ya vigente en el ámbito de la Administración electrónica puesto que, en gran medida, su alcance consiste en recoger “con las adaptaciones necesarias, las normas hasta ahora contenidas en la Ley 11/2007, de 22 de junio —en adelante LAE—, en lo relativo al funcionamiento del sector público”, integrándose así “materias que demandaban una regulación unitaria, como corresponde con un entorno en el que la utilización de medios electrónicos ha de ser lo habitual”. Incluso, llega a afirmarse que con la nueva regulación se pretende sistematizar “toda la regulación relativa al procedimiento administrativo, que clarifique e integre el contenido de las [citadas] Ley 30/1992, de 26 de noviembre y Ley 11/2007, de 22 de junio, y profundice en la agilización de los procedimientos con un pleno funcionamiento electrónico”.

La regulación de la LAE trató de ofrecer una regulación más exhaustiva y sistemática del anterior marco normativo de la Administración electrónica. No obstante, dicha opción legislativa se ha manifestado como insuficiente en orden al impulso del uso de medios electrónicos en el procedimiento administrativo, ya que tanto en el ámbito autonómico como en el local la matización de la existencia de disponibilidades presupuestarias ha servido como excusa para no generalizar el uso de medios electrónicos tanto en relación al ejercicio de los derechos como, asimismo, a la tramitación de los procedimientos.

2. Principales novedades en cuanto al régimen jurídico del sector público

Desde estas premisas, la regulación sobre régimen jurídico del sector público ha reproducido sustancialmente las previsiones anteriores sobre la sede electrónica, ha clarificado el concepto de actuación automatizada —artículo 41 LRJSP— para precisar que el acto o actuación ha de realizarse íntegramente por medios electrónicos sin intervención directa de empleado público alguno y, sobre todo, ha precisado las disposiciones específicas sobre el uso de la firma electrónica en el ámbito de las Administraciones Públicas llegado, en ocasiones, a un nivel de detalle impropio de la legislación básica e, incluso, innecesario por superfluo o reiterativo. Sí supone, en cambio, una novedad importante la imposición de una obligación legal expresa en orden a la conservación en soporte electrónico de la totalidad de los documentos utilizados en

las actuaciones administrativas a que se refiere el artículo 36 LRJSP, superando de este modo las limitaciones anteriores que, en última instancia, se basaban en la existencia de una mera habilitación legal para hacerlo.

Mayor trascendencia plantea la reforma legal en otros dos ámbitos, donde puede afirmarse que el avance es ciertamente relevante. Así resulta especialmente en relación con la extinción legal del modelo de intercambio documental en soporte papel en las relaciones que tengan lugar entre las Administraciones Públicas —extensible, asimismo, a las entidades vinculadas o dependientes de las mismas—, todo ello partiendo de la inexcusable exigencia del respeto a los criterios de interoperabilidad y seguridad. De este modo se supera definitivamente la tibieza de la regulación anterior, que se limitó a introducir como mero principio la utilización preferente de medios electrónicos en las comunicaciones entre Administraciones Públicas, medida que si bien supuso un avance importante en el año 2007 podía haber sido más incisiva en la línea del ejemplo tributario; de manera que no pudieran esgrimirse razones sin peso suficiente para excepcionar dicho principio basándose en el discutible criterio —especialmente en un escenario como el de las organizaciones públicas del siglo XXI, dotadas casi en su totalidad de medios técnicos suficientes— de la preferencia sentado por el legislador.

Pues bien, ya con la regulación de 2007 se produjo un notable progreso en relación con este asunto por cuanto, aunque de forma insuficiente. En efecto, por lo que respecta a las comunicaciones dirigidas a otros órganos o unidades administrativas, el artículo 27.7 LAE introdujo como principio la utilización preferente de medios electrónicos en las comunicaciones entre Administraciones Públicas, medida que si bien supuso un avance importante podía haber sido más incisiva en la línea del ejemplo tributario establecido en el artículo 95 de la Ley General Tributaria.

Esta posibilidad ha sido reforzada por artículo 155 LRJSP al señalar que cada Administración deberá facilitar el acceso de las restantes Administraciones Públicas a los datos relativos a los interesados que obren en su poder, especificando las condiciones, protocolos y criterios funcionales o técnicos necesarios para acceder a dichos datos con las máximas garantías de seguridad, integridad y disponibilidad. Incluso, dicha previsión se completa desde la perspectiva internacional, al exigir el precepto citado que las Administraciones Públicas adopten las medidas tendentes a la interconexión de sus redes con las propias de las instituciones de la Unión Europea y de otros Estados Miembros. Se trata, pues, de un gran avance en la regulación legal por cuanto ya no se establece un mero principio de preferencia sino que, por el contrario, se supera la concepción de la regulación de 2007 adoptando una medida que, como veremos a continuación, se encuentra en la base de las previsiones que, como veremos a continuación, se han fijado por lo que respecta a la simplificación de la carga documental desde la perspectiva de los ciudadanos.

3. Las novedades en materia de procedimiento administrativo común

Por lo que se refiere a la nueva regulación sobre el uso de medios electrónicos en el procedimiento administrativo común, su intención es profundizar en el proceso de modernización tecnológica en las que se han denominado relaciones jurídicas *ad extra* con los ciudadanos, hasta el punto de que se prevé que todas las actuaciones y trámites

durante las diversas fases —incluso las relativas al impulso, instrucción, resolución y ejecución— se realicen utilizando medios electrónicos. Desde esta perspectiva, se pretende avanzar sustancialmente en la obligatoriedad del uso de medios electrónicos cuando se trate de entablar relaciones con las Administraciones Públicas, tal y como demuestra el hecho de que, tal y como prevé el artículo 14 LPAC, las personas jurídicas necesariamente habrán de utilizar esta vía de comunicación sin necesidad de que, como ha venido sucediendo hasta ahora, sea precisa una previsión reglamentaria a tal efecto; mecanismo que, no obstante, se establece ahora únicamente para aquellas personas físicas que no ejerzan una actividad profesional para la que se requiera colegiación obligatoria.

Resulta evidente que la utilización de las tecnologías de la información y las comunicaciones en el seno del procedimiento administrativo permite agilizar las actuaciones y trámites que deban realizarse, tanto por lo que se refiere al acceso de la propia Administración Pública a la información precisa para su impulso como, especialmente, a la reducción de los plazos de realización de los trámites y actuaciones por parte de los interesados y otros órganos o unidades distintos de los encargados de la ordenación. En este sentido, los medios electrónicos pueden convertirse en una eficaz herramienta a la hora de impulsar de forma simultánea todos aquellos trámites cuyo cumplimiento no tenga que realizarse de forma sucesiva, siempre que el control sobre los tiempos y los plazos quede debidamente asegurado por parte del órgano encargado de la tramitación del procedimiento tal y como exige el artículo 75.2 LPAC.

Así pues, se pretende que el procedimiento administrativo común sea electrónico como regla general, sin perjuicio de los supuestos excepcionales en que alguno de los trámites o actuaciones deba realizarse presencialmente o utilizando el soporte papel. Si bien es cierto que, con carácter general, la aplicación de las tecnologías de la información y las comunicaciones en la actividad administrativa constituye un signo característico de las actuales organizaciones públicas inicialmente justificado por la mayor eficacia que implica, no pueden menospreciarse los inconvenientes, dificultades y esfuerzos que conlleva su implementación. De ahí la necesidad de justificar las razones que, desde la perspectiva de la exigencia constitucional de eficacia de la actividad administrativa y, en especial, del principio de *buena Administración* — que en los últimos años se ha venido a consagrar en diversos textos normativos y cuya efectiva satisfacción se ha venido a vincular con la modernización tecnológica de las Administraciones Públicas—, de manera que a la vista del actual nivel de implantación social de la tecnología el paso dado por el legislador no parece en modo alguno injustificado.

En la misma línea de reforzar la utilización de medios electrónicos en las relaciones con las Administraciones Públicas se introducen en el artículo 16 LPAC importantes novedades por lo que se refiere a los registros electrónicos, instrumento a través del cual se articulan aquellas relaciones que consisten en la presentación de escritos, solicitudes y comunicaciones. Así, por una parte, se contempla la necesaria existencia de al menos un registro electrónico de ámbito general en cada entidad, si bien en el supuesto de los organismos públicos vinculados o dependientes de aquellas su creación sólo tiene carácter facultativo. La ampliación del ámbito de los registros se extiende, además, a los supuestos de presentación indirecta en la línea que ya se preveía para los registros presenciales, desapareciendo de esta manera una de las

principales —y más criticadas— restricciones de los registros electrónicos: en consecuencia, los documentos que se dirijan a las Administraciones Públicas por esta vía se podrán presentar no sólo en aquel cuya titularidad corresponda a la entidad a la que se dirija sino que, alternativamente, cabrá acudir a los de cualesquiera otras entidades del sector público; expresión esta última que engloba la Administración General del Estado, las correspondientes de las Comunidades Autónomas, las entidades que integran la Administración Local y, por último, cualesquiera organismos públicos y entidades de derecho público vinculadas o dependientes, junto con las Universidades públicas.

Más aún, en la línea de digitalizar todos los documentos —e indirectamente permitir su presentación a través de los registros electrónicos—, se establece la obligación de expedir copias auténticas electrónicas de cualquier documento en soporte papel que presenten los interesados, al menos siempre que se vaya a incorporar a un expediente administrativo. En todo caso, a fin de facilitar a los sujetos obligados la relación telemática con las Administraciones Públicas incluso en los supuestos en que no dispongan de los medios necesarios, la nueva regulación trata de fomentar la representación voluntaria por parte de sujetos habilitados a tal efecto en los términos del artículo 5 LPAC. De esta manera, se refuerza la posibilidad —ya prevista, sin embargo, con anterioridad— de que sean los funcionarios públicos quienes actúen con su propia firma electrónica en representación de los ciudadanos y, asimismo, se contempla la alternativa de otorgar representación mediante apoderamiento *apud acta* efectuado por comparecencia presencial o electrónica. Aunque, sin duda, la gran medida que puede incentivar la representación consiste en extender con carácter general para todo tipo de actuaciones la herramienta que ya existía en algunos sectores de actividad administrativa: la obligatoria creación por cada Administración Pública de un registro electrónico de apoderamientos que habrán de ser interoperables entre sí, de manera que se puedan realizar con inmediatez las comprobaciones oportunas. Esta posibilidad se extiende, incluso, a otros registros públicos —singularmente el mercantil y el de la propiedad— y a los protocolos notariales, medida que sin duda puede ayudar a solventar los problemas y dificultades específicos que conlleva la utilización de medios electrónicos. Más discutible es, sin embargo, que el derecho a recibir asistencia en orden al uso de medios electrónicos por los ciudadanos se haya limitado a quienes no tengan obligación de utilizarlos, ya directamente por previsión legal o ya por exigencia reglamentaria, puesto que nada obsta a que puedan ser precisamente quienes más dificultades encuentren a la hora de relacionarse con las Administraciones Públicas. Este problema puede adquirir una singular frecuencia por lo que se refiere a ciertas personas jurídicas sin ánimo de lucro, a las entidades sin personalidad jurídica y a las personas físicas que, aun perteneciendo a un colectivo que, como tal y con carácter general, disponga de la capacidad económica, técnica o tenga una dedicación profesional que facilite el acceso y la disponibilidad de los medios necesarios, puedan encontrarse con dificultades a la hora de ejercer sus derechos y obligaciones o, incluso, carecer en el caso concreto de los instrumentos o del conocimiento necesario para llevar a cabo la actuación de que se trate.

No obstante, y precisamente para fomentar las comunicaciones por medios electrónicos, también se ha limitado legalmente la posibilidad de imponer el uso de la firma electrónica, de manera que —artículo 11 LPAC— sólo será preceptiva su

utilización cuando se trate de actuaciones que requieran una mayor exigencia desde la perspectiva de la seguridad técnica y jurídica, esto es, la presentación de solicitudes, declaraciones responsables y comunicaciones, la interposición de recursos, el desistimiento de acciones y la renuncia a derechos. Por el contrario, cuando se trate simplemente de garantizar la identificación del ciudadano, se podrá utilizar cualquier sistema que cuente con un registro previo como usuario, incluyendo los basados en claves concertadas; si bien dicha alternativa deberá ser expresamente admitida por la respectiva Administración Pública, de manera que podría darse el caso de que ante una misma actuación se exija un sistema distinto en función de la entidad pública ante la que se pretenda actuar, salvo que sea aceptado por la Administración General del Estado, en cuyo caso habrá de ser aceptado por el resto salvo prueba en contrario.

Por lo que se refiere a las notificaciones, al margen de la imposición del medio electrónico que con carácter general ha sido ya referida, la principal novedad —artículo 41.6 LPAC— consiste en reconocer al ciudadano la facultad de indicar un dispositivo y/o una dirección de correo electrónico que servirá para enviar avisos sobre la disponibilidad de actos formales de notificación en sentido estricto. Ahora bien, se trata de una posibilidad que ya se encontraba extendida en la práctica aun careciendo de una previsión legal al efecto y que, en última instancia, tiene como principal consecuencia reforzar las posibilidades de que el destinatario efectivamente tenga conocimiento de la notificación ya que la ausencia del envío carece de eficacia invalidante; si bien podría haberse consagrado legalmente el carácter preceptivo del mismo, al menos cuando así lo hubiese solicitado el interesado, como medida tendente a reforzar el principio de confianza legítima cuando la notificación fuese infructuosa y se pretenda proceder a la publicación oficial con carácter sustitutivo.

Una de las mayores dificultades que plantea la incorporación de medios electrónicos a las actividades de instrucción en el seno del procedimiento administrativo es la diversidad que caracteriza a estas últimas, lo que impide realizar afirmaciones generales más allá del mero reconocimiento de su admisibilidad y ventajas, así como de la necesidad de implementar las medidas técnicas y de identificación necesarias para garantizar su adecuada realización. A pesar de que se ha reprochado a determinadas actividades de instrucción que se prestan mal al uso de las tecnologías de la información y la comunicación, lo cierto es que el actual desarrollo tecnológico facilita que gran parte de las mismas se realicen utilizando dichos instrumentos siempre que se adopten las medidas tendentes a que el resultado de las actuaciones realizadas pueda equipararse cuando menos al que cabría obtener en el caso de emplear métodos tradicionales. Partiendo de esta prevención, ¿qué obstáculo puede oponerse a la práctica de una declaración testifical mediante videoconferencia, a la comparecencia del ciudadano por idéntico medio o, incluso, al reconocimiento de un determinado lugar distanciado físicamente de la sede del órgano administrativo?

Resulta indudable que la utilización de medios electrónicos en la instrucción del procedimiento administrativo implica evidentes ventajas tanto para el interesado como, de modo muy especial, para la Administración Pública encargada de su tramitación en la medida que, por un lado, se agilizan y simplifican las actividades de comunicación que necesariamente han de llevarse a cabo y, por otro, se fomenta la colaboración del interesado y los ciudadanos en la adopción de la decisión administrativa. Ahora bien, la adaptación tecnológica de las actuaciones instructoras exige delimitar los supuestos en

que procede su empleo y las condiciones técnicas y jurídicas que han de respetarse, de manera que se garanticen la validez y eficacia de la actividad administrativa. Se trata en definitiva de satisfacer, en la medida de lo posible, los diversos intereses públicos y privados a cuya protección se orienta el procedimiento administrativo.

Así pues, la implantación de las tecnologías de la información y la comunicación en la actividad administrativa presenta como una de sus perspectivas más sugerentes la viabilidad para facilitar el cumplimiento de las obligaciones por parte de los ciudadanos, de manera que no se vean forzados a soportar una carga añadida a la estricta observancia de la conducta en que consistan. A estos efectos, la referencia del artículo 85 Ley 30/1992 a que los actos de instrucción se practiquen de la forma que resulte más cómoda para los interesados se ha sustituido en el artículo 75 LPAC por “la forma que resulte más conveniente para ellos”, manteniéndose la exigencia de compatibilidad con sus obligaciones laborales y profesionales que ya establecía aquel precepto. Ahora bien, debe tenerse en cuenta que esta última exigencia en modo alguno puede interpretarse con carácter absoluto ya que, al margen de las limitaciones que se acaban de aludir respecto de la naturaleza de la actuación a realizar, deben tenerse en cuenta las circunstancias temporales en que se desarrolla habitualmente la actividad administrativa. De este modo, aunque una de las principales ventajas que conlleva la incorporación de medios electrónicos consiste en la ampliación de los rígidos horarios de las oficinas administrativas, esta conclusión sólo puede predicarse respecto de determinadas prestaciones, fundamentalmente la presentación telemática de escritos y documentos y el acceso a la información. Así pues, a pesar de la flexibilidad temporal que ofrecen los medios telemáticos, en modo alguno cabe plantear la realización de actuaciones instructoras fuera de los horarios habituales de trabajo en el órgano o unidad encargada de la tramitación del procedimiento con el fin de satisfacer la petición del interesado motivada en las referidas circunstancias profesionales.

Asimismo, debe advertirse acerca de la tentación en la que pueden sucumbir las Administraciones Públicas ante las posibilidades de agilizar la instrucción de los procedimientos empleando medios electrónicos, especialmente si tenemos en cuenta la regla general establecida por el artículo 75.3 LPAC cuando señala que se realicen utilizando dichos medios. En concreto, existe una tendencia a que parte del trabajo que tradicionalmente habían realizado estos últimos sea llevado a cabo por el ciudadano que, de este modo, debe adquirir unas habilidades y destrezas mínimas para rellenar complicados formularios que, de modo irremediable, suelen terminar ofreciendo mensajes de error. En este sentido, la posibilidad de corregir los datos que ofrece el formulario a que se refiere el artículo 66.5 LPAC —ya contemplada por el artículo 35.3 LAE— constituye una herramienta de gran utilidad al anticipar parte del trabajo administrativo, pero en modo alguno puede ampararse en esta posibilidad la dejación de las funciones propias de esta esencial fase del procedimiento administrativo que es la instrucción; de manera que habrán de llevarse a cabo las actuaciones de comprobación que resulten necesarias por parte de quien, en principio, está llamada a realizarlas, esto es, la Administración Pública.

Una exigencia adicional debe cumplirse cuando en la instrucción y en la ordenación del procedimiento se utilicen medios electrónicos. Según dispone el artículo 36 LAE, las aplicaciones y los sistemas empleados deben garantizar el control sobre los tiempos y los plazos, exigencia que, interpretada sistemáticamente con lo dispuesto en

el artículo 29.2 LAE, determina que debe quedar asegurada la referencia temporal por medios electrónicos de aquellas actuaciones que pueden tener eficacia externa sobre los ciudadanos; tal y como sucede singularmente con el acuerdo de iniciación del procedimiento, la petición de informes preceptivos y/o determinantes o, sin ánimo exhaustivo, el momento en que tiene lugar la puesta a disposición de las notificaciones. En última instancia y, desde una perspectiva complementaria, la exigencia de control sobre los tiempos y los plazos puede incluso verse satisfecha en mejor medida cuando se utilizan aplicaciones y sistemas informáticos, cuyo diseño puede incluir sistemas de alerta o recordatorios de las actuaciones que hay que realizar antes de que finalicen los plazos o, incluso, ayudar a la planificación del trabajo vinculado a la gestión del procedimiento.

Al margen de la mayor celeridad en la tramitación derivada de la inmediata recepción de las comunicaciones, existen determinadas actuaciones cuya efectividad se ve reforzada si se practican a través de medios telemáticos: es el caso, singularmente, de la presentación de alegaciones por los interesados y, sobre todo, de las formuladas a raíz de un período de información pública. Dado que la finalidad principal de este instrumento es poner en conocimiento de los ciudadanos la tramitación de un procedimiento, la utilización de Internet garantiza la amplia difusión de la misma a un coste reducido, facilitando en última instancia que los eventuales interesados planteen las alegaciones que estimen procedentes. Asimismo, los medios tecnológicos pueden convertirse en una fórmula que potencie la efectividad de la participación directa de los ciudadanos en los procedimientos administrativos más allá del reconocimiento formal de su condición de interesados, rebajando de este modo el papel de las asociaciones y organizaciones al de simple interlocutor cualificado en detrimento del monopolio que la Administración les concede en muchas ocasiones por las dificultades técnicas de articular la participación masiva de colectivos amplios. Por esta razón echamos en falta un planteamiento más avanzado en la nueva regulación legal que podría haber apostado por el reconocimiento explícito de un derecho a que la información pública se realice necesariamente por medios telemáticos más allá de la genérica posibilidad de presentar las alegaciones por dicha vía.

4. La nueva regulación sobre la gestión documental

La nueva regulación ha prestado especial atención a los aspectos relacionados con la gestión documental, imponiendo el formato electrónico para los expedientes administrativos y su tramitación. En concreto, la reforma en esta materia se ha articulado fundamentalmente a partir de dos obligaciones: de una parte, la necesaria existencia en toda Administración de un archivo electrónico único, donde habrán de registrarse todos los documentos relativos a los procedimientos ya finalizados asegurando su accesibilidad futura —artículo 17 LPAC—; de otra, la preceptiva emisión de los documentos administrativos utilizando medios electrónicos, salvo que su naturaleza requiera otra forma más adecuada —artículo 26 LPAC—.

A este respecto, aunque se elimina la necesidad de firma electrónica en los documentos informativos, se han ampliado los requisitos para la validez, destacando a estos efectos la necesaria referencia temporal en todo caso —a diferencia de la regulación anterior, que aludía a que la naturaleza del mismo así lo requiriera— y la

imprescindible incorporación de los metadatos mínimos exigidos. Pues bien, por lo que se refiere a la definición de documentos administrativos, el legislador —artículo 26.1 LPAC— entiende que son los “válidamente emitidos por los órganos de las Administraciones Públicas”, añadiendo a continuación, tal y como se acaba de indicar, que como regla general se emitirán por medios electrónicos. Desde esta premisa conceptual, a continuación se establecen los requisitos de validez que han de cumplir, debiendo:

- Contener información de cualquier naturaleza archivada en un soporte electrónico según un formato determinado susceptible de identificación y tratamiento diferenciado.
- Disponer de los datos de identificación que permitan su individualización, sin perjuicio de su posible incorporación a un expediente electrónico.
- Incorporar una referencia temporal del momento en que han sido emitidos.
- Incorporar los metadatos mínimos exigidos.
- Incorporar las firmas electrónicas que correspondan de acuerdo con lo previsto en la normativa aplicable.

Si comparamos esta regulación con la que contenía el artículo 29 LAE se han incorporado nuevas exigencias específicas, cuya ausencia podría afectar a la validez del documento. En este sentido, por una parte se ha introducido la necesidad de que se incorporen los metadatos mínimamente exigidos, si bien se deja abierta la determinación acerca de quién ha de fijarlos; concreción que, sin duda, habrá de hacerse de conformidad con lo que disponga el Esquema Nacional de Interoperabilidad y las normas que lo desarrollan. Por otra parte, la necesidad de contar con una referencia temporal que, según la anterior legislación, se exigía únicamente cuando la naturaleza del documento lo requiriese, se convierte en preceptiva, de manera que ya no queda margen interpretativo a este respecto.

Esta modificación ha de ser bienvenida, ya que se trataba de un concepto jurídico indeterminado de difícil concreción más que supuesto por supuesto, si bien cabría considerar que tal circunstancia se daría cuando la fecha en que se generó el documento tenga efectos jurídicos frente a terceros. Así podría entenderse que sucede, singularmente, con aquellas actuaciones relevantes para el cómputo de plazos relativos a la caducidad y el silencio administrativo, así como los que se puedan generar en relación con la práctica –o, en su caso, la imposibilidad– de las notificaciones y la emisión del acuse de recibo de la presentación realizada en un registro electrónico. En todo caso, conviene advertir que esta nueva modalidad de acreditación basada en criterios estrictamente técnicos —e, incluso, en la intervención de una tercera parte de confianza— ofrece un mayor nivel de garantía que el propio de las actuaciones basadas en el soporte papel, cuya referencia temporal puede coincidir o no con aquella en la que realmente se generó el documento y donde las posibilidades de manipulación son ciertamente mucho más elevadas.

Al margen de cualquier consideración doctrinal, resulta imprescindible realizar un análisis del resto de requisitos que han de respetar los actos administrativos como consecuencia del soporte electrónico en el que se han de generar, en particular por lo

que se refiere a la conservación —artículo 17 LPAC—. Así, singularidad del soporte informático determina que el legislador haya establecido —o cuando menos adaptado— algunas exigencias que no requiere de forma expresa para los actos generados y conservados en papel, perspectiva que debe tenerse en cuenta a la hora de valorar su alcance. En primer lugar ha de quedar garantizada la autenticidad del documento, requisito de validez referido a la identidad de quien lo emitió, en este caso el órgano o Administración Pública competente, y la vinculación de su autoría con el contenido del acto dictado. Se trata por tanto de una exigencia de carácter formal que en el caso de los actos en soporte papel se asegura con la firma manuscrita del funcionario o autoridad correspondiente y un sello estampado en el documento, si bien el soporte informático requiere un mecanismo específico que acredite la autenticidad de su origen desde el punto de vista subjetivo.

En segundo lugar, resulta imprescindible asegurar la integridad del documento, requisito de validez que se concreta en que se impida de manera razonablemente segura la manipulación del acto administrativo dictado, lo que conlleva asimismo la necesidad de que las eventuales modificaciones indebidas de su contenido puedan ser advertidas. Surge de nuevo la inevitable comparación con las garantías de integridad que ofrece el acto administrativo en soporte papel ya que en ninguno de los preceptos de la LRJAP alude expresamente a la integridad, insuficiencia reguladora que en modo alguno significa que deba admitirse su ausencia: simplemente, el soporte informático facilita en mucha mayor medida que en el caso de los documentos escritos las alteraciones sucesivas del contenido del acto así generado, por lo que el legislador ha creído oportuno explicitar una exigencia implícita respecto de los actos administrativos escritos.

La ausencia de las garantías de autenticidad e integridad referidas conllevan la invalidez de los documentos administrativos en soporte informático del mismo modo que sucede con los escritos: ¿alguien se atrevería a poner en duda esta consecuencia invalidante cuando no constara de forma fehaciente el autor de un acto administrativo escrito o no hubiera certeza sobre la ausencia de manipulaciones en su contenido? Estos dos problemas, autenticidad e integridad, gozan de una solución técnica razonablemente fiable, la firma electrónica.

A diferencia de la autenticidad y la integridad, las exigencias relativas a la conservación constituyen auténticos requisitos de eficacia igualmente aplicables en el caso de que los actos administrativos se recogieran en un soporte tradicional, si bien las peculiaridades del soporte informático justifican unas precisiones adicionales. La conservación en sí misma considerada no afecta a la eficacia de forma inmediata a tenor de lo dispuesto en el artículo 39 LPAC; aunque constituye un presupuesto para el adecuado ejercicio de las funciones administrativas y, llegado el caso, para la defensa de los derechos de los interesados. Mientras que los actos documentados en papel tienen asegurada de forma razonable su conservación, no sucede lo mismo cuando se dictan a través de medios informáticos o, incluso, oralmente. En estos casos han de adoptarse las medidas necesarias para asegurar su constancia por las razones antes aludidas, si bien en el caso de los documentos informáticos la conservación plantea una exigencia adicional: la compatibilidad de los sistemas de almacenamiento utilizados con las aplicaciones futuras que se utilicen para la recuperación del contenido de los archivos donde estén recogidos dichos actos. Así pues, la conservación no sólo implica que se

adopten las medidas técnicas y organizativas que impidan la destrucción y/o manipulación de los archivos y faciliten su consulta sino que, con una eficacia que se prolonga en el tiempo indefinidamente, determina que los sistemas de gestión de la información utilizados por la correspondiente Administración Pública sean compatibles con los empleados para almacenar los actos —y en general la información administrativa— dictados con anterioridad.

La nueva regulación ha reforzado esta exigencia de conservación al establecer el artículo 17.2 LPAC que se conserven de manera que se garantice su consulta con independencia del tiempo transcurrido desde su emisión. Adicionalmente deberá asegurarse la posibilidad de trasladar los datos a otros formatos y soportes que garanticen el acceso desde diferentes aplicaciones. En todo caso, las garantías de conservación se han de entender referidas sobre todo y en primer lugar a cada una de las fuentes informativas individualmente consideradas, ya que muchas veces no nos encontraremos ante auténticos documentos en un sentido estricto sino ante registros conservados en bases de datos. Aunque resulte una obviedad, la obligación de la Administración a estos efectos no tiene carácter absoluto puesto que, a falta de previsiones específicas en la LPAC, se habrán de aplicar las reglas generales sobre destrucción de la documentación administrativa y, por lo que respecta a los titulares de los datos personales, las referidas al derecho de cancelación que, sin embargo, no implica la destrucción sino el simple bloqueo y que la información no pueda ser utilizada para finalidad alguna.

En todo caso, tal y como se adelantó al comienzo de este apartado, el legislador ha establecido la necesidad de que todas las Administraciones Públicas cuenten con un archivo electrónico *único*, expresión que no debe interpretarse restrictivamente. En efecto, más allá de que la información se encuentre centralizada o no en un único sistema, lo que pretende el legislador es garantizar la accesibilidad inmediata de la información, bien a los efectos del ejercicio del derecho de acceso por parte de los ciudadanos bien, sobre todo, a fin de hacer efectivas las previsiones del artículo 155 LRJSP a los efectos de que otras entidades —o incluso la propia titular del archivo— puedan acceder a la información necesaria para el ejercicio de sus respectivas competencias. Ahora bien, debe enfatizarse que la citada previsión legal sólo se refiere a los documentos relativos a expedientes ya finalizados, de manera que su ámbito objetivo de aplicación no se extendería a los que se encuentren en fase de tramitación. Lo que no deja de ser relevante por cuanto, tal y como prevé la disposición final séptima LPAC, dicho archivo electrónico único sólo habrá de implementarse a partir de octubre de 2018, esto es, a los dos años de la entrada en vigor del resto de las previsiones legales.

A este respecto, tal y como se prevé en la disposición adicional segunda LPAC, se contempla la posibilidad de que tanto Comunidades Autónomas como Entidades Locales puedan adherirse a los instrumentos que ponga en servicio la Administración General del Estado. Aunque se trate simplemente de una mera posibilidad, lo cierto es que su no adhesión deberá justificarse en términos de eficiencia conforme a la normativa sobre estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera. Asimismo, más allá de dicha perspectiva, deberá garantizarse que el sistema propio empleado cumple con los requisitos del Esquema Nacional de Interoperabilidad, el Esquema Nacional de

Seguridad, y sus normas técnicas de desarrollo, de modo que se garantice su compatibilidad informática e interconexión, junto con la transmisión telemática de las solicitudes, escritos y comunicaciones que se realicen en sus correspondientes registros y plataforma.

Por lo que se refiere al régimen de las copias la valoración no puede ser, en cambio, tan positiva aun cuando se haya establecido expresamente la validez de las copias auténticas con independencia de la Administración en la que deban surtir efectos, poniendo fin de esta manera a una cierta tendencia a negar efectos jurídicos a las copias en papel de los originales electrónicos generadas conforme a los requisitos legales. Pues bien, aun cuando se reitera en gran medida el marco normativo anterior, se han introducido algunas novedades que, en última instancia, pueden generar inseguridad jurídica ya que, más allá del excesivo detalle de algunas de las previsiones, se ha provocado una inadmisibles confusión conceptual en relación con el elemento subjetivo. En efecto, mientras que con carácter general se exige que las Administraciones Públicas determinen los órganos competentes para generar las copias auténticas, por otro lado se alude a la necesaria existencia de un registro donde habrán de constar la identidad de los funcionarios habilitados para su expedición, obviando que el personal profesional al servicio de aquellas no puede considerarse en modo alguno titular de un órgano administrativo en sentido estricto, aun en el supuesto de que prestase servicios profesionales a la misma entidad en base a una relación de carácter estatutario.

Por otro lado, el artículo 27.3 LPAC establece una nueva disciplina en cuanto a los requisitos de validez y eficacia de las copias que, en última instancia, pretende hacer frente a la duplicidad de formatos en que necesariamente habrá de tener lugar la gestión documental. Aunque pueda sorprender que se siga utilizando el concepto de copia cuando se trata de archivos en soporte digital, esta previsión sólo se comprende cuando el original se encuentre en un soporte distinto. Aunque el legislador ha partido de la premisa de que no será precisa la utilización del soporte papel, lo cierto es que se trata de un planteamiento excesivamente ambicioso si tenemos en cuenta que no todos los ciudadanos estarán obligados a utilizar medios electrónicos. En este sentido, resulta todavía imprescindible establecer una serie de reglas que permitan garantizar la identidad y contenido de las copias, para lo cual el legislador señala que habrán de respetar, por una parte, las exigencias técnicas de los Esquemas Nacionales de Seguridad e Interoperabilidad y, por otra, las siguientes reglas:

a) Las copias electrónicas de un documento electrónico original o de una copia electrónica auténtica, con o sin cambio de formato, deberán incluir los metadatos que acrediten su condición de copia y que se visualicen al consultar el documento.

b) Las copias electrónicas de documentos en soporte papel o en otro soporte no electrónico susceptible de digitalización, requerirán que el documento haya sido digitalizado y deberán incluir los metadatos que acrediten su condición de copia y que se visualicen al consultar el documento.

Se entiende por digitalización, el proceso tecnológico que permite convertir un documento en soporte papel o en otro soporte no electrónico en un

fichero electrónico que contiene la imagen codificada, fiel e íntegra del documento.

c) Las copias en soporte papel de documentos electrónicos requerirán que en las mismas figure la condición de copia y contendrán un código generado electrónicamente u otro sistema de verificación, que permitirá contrastar la autenticidad de la copia mediante el acceso a los archivos electrónicos del órgano u Organismo público emisor.

d) Las copias en soporte papel de documentos originales emitidos en dicho soporte se proporcionarán mediante una copia auténtica en papel del documento electrónico que se encuentre en poder de la Administración o bien mediante una puesta de manifiesto electrónica conteniendo copia auténtica del documento original.

En todo caso, al menos transitoriamente y en tanto no se ultime y generalice el proceso de modernización tecnológica en que el nos encontramos inmersos no sólo en la Administración Pública sino también en la sociedad, las reglas que a continuación se analizarán están llamadas a jugar un papel fundamental por lo que se refiere a la validez y eficacia de los documentos administrativos.

Por lo que se refiere al expediente administrativo, la especial exigencia del uso de medios electrónicos en la gestión documental ha supuesto que, por primera vez, se haya recogido legalmente una definición legal básica de lo que debe entenderse por el mismo. En este sentido, el artículo 70 LPAC alude a él como el conjunto ordenado de documentos y actuaciones que sirven de antecedente y fundamento a la resolución administrativa, así como las diligencias encaminadas a ejecutarla. Del mismo, modo establece una injustificable exclusión al señalar que no formarán parte del mismo “la información que tenga carácter auxiliar o de apoyo, como la contenida en aplicaciones, ficheros y bases de datos informáticas, notas, borradores, opiniones, resúmenes, comunicaciones e informes internos o entre órganos o entidades administrativas, así como los juicios de valor emitidos por las Administraciones Públicas, salvo que se trate de informes, preceptivos y facultativos, solicitados antes de la resolución administrativa que ponga fin al procedimiento”.

Al margen de la novedad que supone esta regulación, lo cierto es que hasta la aprobación de la LAE ha existido una cierta despreocupación a nivel normativo por la regulación del expediente administrativo, de manera que sólo al advertirse las dificultades tecnológicas para alterar las pautas tradicionales de ordenación, integridad y autenticidad de los documentos que lo integran y, en definitiva, de la serie ordenada de los mismos que componen el expediente ha surgido el interés legal por abordar su disciplina. La nueva regulación básica ha optado por un modelo articulado en parámetros ciertamente distintos a los que, hasta ahora, habían basado la práctica administrativa, caracterizada por la centralización en la gestión y el carácter secuencial de los documentos, lo que nos podría llevar a pensar en la consagración de un nuevo modelo de expediente administrativo más que directamente en su desaparición. Nos encontramos, por tanto, ante la consecuencia de un nuevo modelo de gestión documental caracterizado por la dispersión de la información, que puede encontrarse en múltiples bases de datos cuyo control ya no depende en exclusiva del órgano o

unidad administrativa bajo cuyo control y supervisión se tramita el procedimiento administrativo del que trae causa el expediente sino que, por el contrario, se trata de una responsabilidad también dispersa, cuya garantía se deja en gran medida reposar sobre la tecnología.

En este sentido, el artículo 32 LAE había optado por un concepto legal que lo consideraba como “el conjunto de documentos electrónicos correspondientes a un procedimiento administrativo, cualquiera que sea el tipo de información que contengan”, reconociendo expresamente la posibilidad de que un mismo documento forme parte al mismo tiempo de varios expedientes, previsión que no ha desaparecido del tenor literal del artículo 70 LPAC, lo que obedece a una cierta inercia que no termina de asumir que se trata de en una concepción del expediente definitivamente superada por la tecnología. En definitiva, el legislador parece haber optado definitivamente por un modelo deslocalizado de gestión de la información y, por tanto, también de su manifestación documental que, por otra parte, ha perdido gran parte de su sentido tradicional en tanto que soporte de la información administrativa ya que, en definitiva, lo importante ya no es la constancia documental de la misma sino, más bien, su integridad y autenticidad. Como consecuencia inexorable, las garantías que tradicionalmente se habían articulado para el expediente administrativo han tenido que adaptarse a esta nueva realidad, desplazándose el núcleo de la regulación a este respecto en un doble sentido: de una parte, la responsabilidad en su generación y gestión ya no pertenece centralizadamente a un órgano o unidades administrativas y, de otra, las garantías en gran medida son de carácter tecnológico y no tanto de tipo organizativo.

Desde esta doble perspectiva se comprende mejor el alcance de algunas de las previsiones legales que contiene el artículo 70 LPAC que, por otra parte, pueden resultar un tanto sorprendentes en la medida que las expresiones utilizadas rememoran claramente un sistema de gestión de la información basado en el papel. En efecto, precisamente como consecuencia de tales características, el citado precepto exige que el expediente sea foliado utilizando al efecto un índice, cuya funcionalidad principal consistirá en asegurar la integridad del expediente y permitir su recuperación siempre que sea necesario. No obstante, las expresiones empleadas evidencian que, en última instancia, la finalidad principal de esta previsión entronca directamente con la disciplina *tradicional* del expediente administrativo en sede judicial, puesto que el artículo 48.4 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa establece que sea remitido “foliado y, en su caso, autenticado, acompañado de un índice, asimismo autenticado, de los documentos que contenga”. Ciertamente, habría sido preferible que la regulación procesal se hubiese adaptado a la nueva realidad tecnológica del expediente que asume la LPAC, modificando el precepto transcrito en el sentido de exigir no ya el foliado a través de un índice sino, clara y abiertamente, la integridad y autenticidad de la información que integre el expediente y, asimismo, de la serie ordenada de todos y cada uno de los documentos.

Por otra parte, existe una importante novedad en el artículo 70 LPAC que, al menos en mi opinión es claramente regresiva. En efecto, el artículo 32 LAE permite expresamente que la remisión física del expediente sea sustituida por la simple puesta a

disposición por medios electrónicos, medida que podría ser de gran utilidad para poner fin a una práctica administrativa, ciertamente rechazable, que consiste en retrasar deliberadamente la remisión del expediente al órgano judicial o cumplir sólo parcialmente con dicha obligación legal, generando nuevos retrasos a la dinámica del proceso contencioso-administrativo por cuanto impide al recurrente formalizar su demanda teniendo en cuenta todos los elementos de juicio necesarios para la defensa de sus derechos e intereses legítimos. En este sentido, la puesta a disposición a que se refiere el artículo 32.3 LAE no sólo debe ser interpretada en el sentido de que su único destinatario es el órgano judicial sino que también cabría admitir que el ofrecimiento de acceso al expediente se otorgara directamente al recurrente o simultáneamente a ambos, quienes previa acreditación de su identidad podrían acceder a la totalidad de la información que lo integra. En consecuencia, desde esta perspectiva, la desaparición en la nueva regulación legal de la equiparación debe ser criticada, puesto que vuelve a dejar en manos de la Administración Pública el acceso al contenido del expediente, desapareciendo así la ventaja de la solución adoptada por el artículo 32 LAE.

Por lo que se refiere a la garantía de integridad del expediente, la posibilidad de que se genere *a posteriori* había planteado serias dudas por cuando impería al ciudadano llevar a cabo un cierto control acerca de si la información que se ha incorporado es íntegra o, por el contrario, faltan algunos documentos, que podrían generarse tras la solicitud de acceso sin las garantías adecuadas en cuanto a la firma por quien en principio debería ser su autor. A este respecto, el artículo 70 LPAC establece la necesidad de que se garantice la integridad e inmutabilidad del expediente, lo que habrá de facilitarse a través del denominado índice electrónico.

Finalmente, desde la perspectiva de la simplificación de la carga documental que pesa sobre los ciudadanos, la nueva regulación distingue dos supuestos y establece un régimen jurídico específico por lo que respecta al derecho a no presentar documentos relativos a los trámites y procedimientos. Así, en primer lugar tal y como dispone el artículo 28 LPAC, cuando hayan sido elaborados por cualquiera de las Administraciones Públicas se presumirá que la consulta es autorizada por los interesados como regla general, de manera que salvo oposición expresa o previsión legal en contrario aquellas estarán obligadas a recabarlos a través de las redes corporativas o mediante consulta de las plataformas o sistemas habilitados al efecto. Asimismo, tal y como establece el propio art 28.2, pár. 3 LPAC, cuando se trate de informes preceptivos que hubiesen sido elaborados por un órgano distinto al que tramita el procedimiento, su remisión habrá de producirse en el plazo de diez días. Ahora bien, una vez cumplido este plazo se contempla, con el fin de evitar más dilaciones, que se contacte con el interesado a fin de que este decida si aportarlo o, en su caso, esperar su remisión. Parece evidente que con esta previsión y la experiencia acumulada desde el año 1992 en relación con la aplicación práctica del derecho reconocido en el artículo 35.f) Ley 30/1992 en la mayor parte de los supuestos, en concreto cuando se trate de procedimientos de los que resulte un acto favorable, los interesados aportarán gustosamente dicho documento; incluso desde el inicio, a fin de evitar que una defectuosa técnica legislativa pueda generarles innecesarios perjuicios derivados del retraso en la tramitación del procedimiento.

En segundo lugar, cuando los datos o documentos ya hubiesen sido aportados con anterioridad, el derecho a no reiterar la presentación está condicionado a la carga de indicar el momento y el órgano ante el que se entregaron inicialmente, tal y como exige el artículo 28.3 LPAC. Al igual que sucede en el supuesto anterior, se presumirá que la consulta es autorizada *ex lege*, salvo que conste la oposición expresa o una previsión legal —no bastaría, pues, un simple reglamento o acto administrativo— establezca la necesidad de consentimiento expreso. Ahora bien, de manera excepcional se habilita a las Administraciones Públicas para que, en caso de no poder recabar los citados documentos, soliciten al interesado su aportación. Nuevamente, salvo que la aplicación práctica de este precepto sea muy estricta, la regulación legal parece abocarnos a que la excepción pueda convertirse en regla general ante cualquier problema de funcionamiento y, en última instancia, a que los interesados decidan presentar directamente los documentos a fin de no tener que sufrir retrasos innecesarios.

En definitiva, la reforma sigue sin afrontar de manera precisa los supuestos en que no fuese posible obtener los datos o documentos requeridos ya que, aun cuando contempla que se puedan solicitar del interesado con carácter excepcional, no concreta las consecuencias jurídicas que se derivarían de una interpretación excesivamente laxa de la previsión legal a pesar de que, como viene demostrando la práctica, se ha venido abusando de este tipo de habilitaciones para dejar sin efecto el derecho a no presentar documentos. Más aún, admitiendo la concurrencia de circunstancias excepcionales, si el documento original que debiera presentarse estuviera en soporte papel se ha establecido una inadmisibles obligación al interesado de obtener una copia auténtica con carácter previo a su presentación (artículo 28.4 LPAC) cuando, en realidad, habría sido más funcional y coherente con el resto de la regulación encargar de dicha tarea al registro u oficina de atención donde se vaya a realizar la actuación de que se trate.

5. El uso de medios electrónicos en el funcionamiento de los órganos colegiados

La nueva regulación legal ha introducido importantes novedades por lo que se refiere al funcionamiento de los órganos colegiados. En efecto, al margen de que por primera vez se define con carácter básico lo que ha de entenderse por órgano administrativo y, en consecuencia se determina indirectamente el alcance del concepto legal de órgano colegiado, las principales medida de reforma tienden a facilitar y simplificar la adopción de las decisiones en aquellos órganos integrados por una pluralidad de personas físicas.

Así, en primer lugar se contempla de manera expresa la posibilidad de que se utilicen medios electrónicos tanto para la convocatoria como para la celebración de las sesiones. En concreto, por lo que se refiere a la remisión de la convocatoria debe tenerse en cuenta que, al menos por lo que se refiere al personal al servicio de las Administraciones Públicas, el artículo 12 LPAC contempla la obligatoriedad de las comunicaciones electrónicas, si bien ha de advertirse que no resulta de aplicación el régimen general de las notificaciones contemplado en el artículo 43 de dicha Ley. En efecto, de admitirse esta posibilidad se debería aplicar la regla de los diez días naturales desde la puesta a disposición sin que diese comienzo el cómputo del plazo mínimo de antelación para la recepción de las citaciones, que a diferencia de lo que establecía el

artículo 24 Ley 30/1992, se fija en dos días y no en 48 horas, lo que tiene una relevancia incuestionable en la medida que los sábados se declaran expresamente inhábiles. En todo caso, debe tenerse en cuenta que dicho plazo sólo resulta de aplicación directa en el ámbito estatal, por lo que su proyección en los órganos autonómicos y locales sólo tendrá lugar por vía de supletoriedad.

Sin embargo, por lo que respecta a los miembros del órgano que no tengan la condición de personal al servicio de las Administraciones Públicas, dicha obligación ha de ser matizada, al menos por lo que respecta a la existencia de una obligación legal de admitir su uso al amparo del régimen general que contempla el artículo 14 LPAC. No obstante, debe tenerse en cuenta que la utilización de medios electrónicos para la remisión de las convocatorias se contempla expresamente también para dichos miembros, salvo que la remisión de las convocatorias utilizando soporte papel y medios de comunicación no telemáticos se encuentre expresamente admitida en el reglamento interno del órgano que, según establece el artículo 17.1 LRJSP, únicamente puede limitar las convocatorias al necesario uso de medios no electrónicos de manera excepcional.

Más aún, una vez que no se hubiese establecido dicha regla excepcional —que por ello debería ser motivada—, el artículo 17.3 LRJSP establece que la convocatoria habrá de remitirse por medios electrónicos, salvo en el supuesto de que no sea posible utilizar otra vía. Asimismo, al margen de la convocatoria en sentido estricto, la documentación necesaria para las deliberaciones sólo habrá de remitirse cuando sea posible a la vista del tenor literal de dicho precepto. Se ha introducido, pues, una importante novedad frente al artículo 24 Ley 30/1992, ya que según la configuración legal del derecho de los miembros que establecía sólo se preveía la puesta a disposición con la antelación que contemplaba y, por tanto, nada se decía de su envío o remisión. Por otra parte, en la convocatoria habrá de especificarse los sistemas de conexión que van a utilizarse para la celebración de la sesión y, en su caso, lugares donde estén disponibles los medios técnicos para asistir y participar; y, aun cuando la sesión se celebre virtualmente, los acuerdos se entenderán adoptados donde tenga su sede el órgano o, en su defecto, la presidencia del mismo. Se trata, sin duda, de una previsión legal dirigida a fijar con claridad la competencia judicial en orden a una eventual impugnación en sede judicial contencioso-administrativa.

En relación con la celebración de las sesiones, se contempla expresamente la exigencia de que se asegure la identidad de los miembros, lo que obliga a utilizar algunos de los sistemas a que se refiere el artículo 10 LPAC, que además habrán de garantizar el contenido de sus manifestaciones y, adicionalmente, el momento en que se produzcan. Respecto de esta última exigencia, dado que no existe una previsión específica, cabría admitir tanto la utilización de meras referencias temporales como, asimismo, sellos de tiempo. En todo caso, el legislador exige que se respete la interactividad e intercomunicación en tiempo real de los miembros del órgano, lo que puede resultar contradictorio con la posibilidad —expresamente contemplada en el artículo 17.1 LRJSP— de que se admita el correo electrónico como medio para entender válidamente celebrada la sesión colegiada. En efecto, tradicionalmente se ha exigido que los miembros del órgano estuviesen físicamente presentes durante su funcionamiento, hasta el punto de que en el ámbito local su ausencia se equipara a la abstención en algunos casos. Dado que el correo electrónico es un medio asíncrono, el

hecho de que se admita expresamente para la celebración de las sesiones nos lleva a concluir que, a pesar de tratarse de un medio asíncrono, garantiza la intercomunicación y conexión siempre que se contemplen las medidas adecuadas para que pueda tener lugar la deliberación y adopción de los acuerdos con plenas garantías para la participación de los miembros del órgano, quienes deben tener habilitada la posibilidad de recibir las opiniones y criterios del resto y, asimismo, de formular las suyas para que sean accesibles por el resto. De lo contrario, en el supuesto de admitirse una interpretación literal, la regulación legal habría de considerarse absurda, a menos que se limite el uso del correo electrónico a la remisión de la convocatoria, posibilidad que resulta inadmisibles por cuanto el apartado donde se contempla la exigencia legal se refiere, precisamente, a la dinámica de la celebración de la sesión utilizando medios electrónicos.

Otra de las importantes novedades que se ha introducido por el legislador se refiere a la posibilidad de grabar las sesiones. Ahora bien, aunque no se contemplara expresamente dicha opción, lo cierto es que nada impedía que se utilizara dicho medio de constancia, de manera que lo realmente novedoso radica en que el artículo 18 LRJSP le otorgue una singular eficacia jurídica a la grabación siempre que, eso sí, se adopten una serie de cautelas. En concreto, el fichero que resulte de la grabación habrá de ser validado por el Secretario certificando la autenticidad e integridad tanto del acta como de los documentos que se hayan utilizado, de manera que se habrá de acompañar a aquella y nunca, por tanto, podrá dejar de levantarse y, asimismo, aprobarse por el propio órgano. Eso sí, no será preciso hacer constar en ella los puntos principales de las deliberaciones, tal y como exige el artículo 27.1 Ley 30/1992, medida de simplificación plenamente justificada únicamente en la medida que el Secretario haya constatado que las intervenciones de los miembros hayan quedado grabadas correctamente y, adicionalmente, se adopten las medidas adecuadas de conservación que aseguren la integridad y autenticidad, tal y como exige el artículo 18.2 p. 2 LRJSP.

Finalmente, por lo que respecta a la aprobación del acta, también se contemplan reglas específicas relativas al uso de medios electrónicos. En concreto, se ha establecido una previsión singular que permite remitir el borrador a los miembros por dicha vía y, al margen de sesión alguna, entender que ha sido aprobada siempre y cuando los miembros del órgano manifiesten su conformidad al mismo, ya que en caso de que planteen reparos debería procederse a su incorporación al orden del día de la siguiente sesión. Ahora bien, en caso de no exista oposición se podrá dar por aprobada el acta en la misma sesión a la que se refiere, sin que resulte preciso que dicho asunto se encuentre incluido en el orden del día con carácter previo.

6. Valoración final

Aun cuando la reforma constituye en ciertos aspectos un destacado intento por impulsar decididamente la Administración electrónica, sobre todo por lo que se refiere a la resolución de varios aspectos problemáticos. En este sentido, se han intentado clarificar algunas de las ambigüedades e insuficiencias de la regulación de 2007, en especial en lo que atañe a la exigibilidad de los derechos en los ámbitos autonómico y local, así como al establecimiento de una mayor flexibilidad para afrontar algunas de las principales dificultades que se han detectado en la práctica administrativa, tal y como

sucede singularmente con la identificación y la firma electrónica o con la eficacia de los documentos. Por otra parte, la reforma intenta reconducir la gestión administrativa al medio electrónico, proponiendo medidas normativas dirigidas a la supresión —o al menos drástica reducción— del soporte papel, llegando hasta el punto de exigir la digitalización de los documentos y solicitudes que consten en dicho soporte.

Sin embargo, desde la perspectiva de las posibilidades de transformación que ofrece la tecnología debe advertirse que la nueva regulación se ha planteado sustancialmente sin tener en cuenta las garantías jurídicas que tradicionalmente han sustentado la posición jurídica de los interesados, de manera que se puede afirmar que con carácter general ha habido una clara regresión a este respecto y, en última instancia, no se han aprovechado las posibilidades de la tecnología para reforzar el papel garantista que corresponde cumplir al Derecho, tal y como trataremos de enfatizar en la presentación oral de nuestra ponencia.

7. BIBLIOGRAFÍA BÁSICA SOBRE ADMINISTRACIÓN ELECTRÓNICA

- ✓ ALMEIDA CERREDA, M. (COORD.), ALAMILLO DOMINGO, I., MARTÍN DELGADO, I., MARTÍNEZ GUTIÉRREZ, R., MIGUEZ MACHO, L. y VALERO TORRIJOS, J.: *La actualización de la Administración electrónica*. Santiago de Compostela: Andavira, 2016
- ✓ GAMERO CASADO, E. y VALERO TORRIJOS, J. (COORDS.), *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*, 3ª ed. Cizur Menor: Thomson Reuters-Aranzadi
- ✓ MARTÍNEZ GUTIÉRREZ, R., *El régimen jurídico del nuevo procedimiento administrativo común*. Cizur Menor: Thomson Reuters-Aranzadi, 2016.
- ✓ VALERO TORRIJOS, J., *Derecho, innovación y Administración electrónica*. Sevilla: Global Law Press, 2013