

05/06/2013



Rafael Ferrando Martínez



UNIVERSIDAD DE MURCIA

Departamento de Información y Documentación

El documento administrativo, su contexto electrónico, tecnológico y normativo:
una propuesta de cambio de paradigma

Rafael Ferrando Martínez

2013

El Documento ADMINISTRATIVO, su Contexto Electrónico, TECNOLÓGICO Y normativo: Una propuesta de cambio de paradigma



RAFAEL
FERNANDO MARTÍNEZ

Agradecimientos:

**Joaquín, Paquita y Olga.
Belén, Rafa Jr. y Olga Belén**

(Como memoria del corazón,
para que no quede en el olvido)

Resumen

La Administración electrónica es actualmente el principal foco de atención de los legisladores y gobernantes, hecho contextualizado en otro de mayor envergadura, el denominado “Mundo Digital” que nos introducía Negroponte. La tecnología ha propiciado un nuevo conjunto de normas conducentes a mejorar la eficiencia, eficacia y ahorro (económico y de gestión) en el proceso administrativo y en la seguridad jurídica. A lo largo de la historia, la Administración ha dejado constancia de su actuación por medio de los documentos incluidos en los expedientes. Este procedimiento se modificó sustancialmente cuando la Informática se introdujo de forma progresiva en la gestión, comenzándose entonces a trabajar más con datos que con documentos. La tecnología actual nos permite recuperar ese terreno perdido, devolviendo al documento su protagonismo. La Administración electrónica crea un nuevo contexto de comunicación entre los estados y sus ciudadanos. A partir de ahora los documentos serán creados y/o transmitidos de forma electrónica, lo que conlleva a que será necesario el uso de nuevas herramientas para acceder a su contenido. El derecho de los ciudadanos a ese acceso, así como las exigencias jurídicas y sociales no deben verse disminuidas, más bien deben aumentar en este entorno. Fruto de una exhaustiva revisión de la normativa desarrollada y de un estudio minucioso de la literatura científica especializada, concluimos que predominan el “vino nuevo en odres viejos” en la implantación de esta nueva administración. Esto hace necesario plantear una propuesta de cambio de paradigma, especialmente centrada en la construcción de los documentos administrativos electrónicos que atienda debidamente a las necesidades de los ciudadanos y modifique ciertos vicios importados del contexto anterior y que ahora carecen de sentido. Esta propuesta de cambio responde a criterios de interoperabilidad, consulta literal, grado de seguridad, reforzando la integridad del documento mediante la firma y sello electrónico, así como adoptando el método biométrico de activación del proceso de firma electrónica. Los metadatos almacenados en los documentos adquirirán un protagonismo excepcional, tomando como referencia el esquema propuesto por el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas. Los documentos se construirán a partir de la secuenciación de un conjunto de capas, coincidentes con cada uno de los elementos que lo componen, conteniendo cada capa atributos, tales como el metadato y su contenido, así como una nota sobre si alberga datos protegidos y/o reservados. La construcción de copias auténticas parciales, otra novedad de nuestra propuesta, se realizará de forma automática, extirpando los datos protegidos y/o reservados del informe que se entregará al ciudadano que no tenga derecho a su consulta, pudiéndose así automatizar el acceso a los documentos (y sus copias) en base al rol del interesado.

Palabras clave

Administración Electrónica, Documentos Administrativos Electrónicos, Procedimiento Administrativo, Gestión de Información, Metadatos

Abstract

EGovernment is currently the main focus of interest for legislators and rulers, contextualized in fact bigger one, called the "Digital World" introduced by Negroponte. Technology has led to a new set of rules to improve the efficiency, effectiveness and save (economics and management) in the administrative process and legal certainty. Throughout history, the Administration has indicated its action through the documents contained in the files. This procedure was substantially modified when Computing Science was progressively introduced into the management, began to work more with data with documents. Current technology allows us to recover the lost ground, returning to the document their originary role. EGovernment creates a new context for the communication between states and citizens: the documents will be created and / or transmitted electronically, which entails that will require the use of new tools to access to their content. The right of citizens to such access, as well as legal and social requirements should not be diminished, but rather it should increase into this environment. From of a comprehensive review of the regulations developed and a study of the scientific literature, we can conclude that the current trend to save "new wine in old bottles" in the implementation of this new administration. This leads to make a proposal of change of the paradigm, especially focused on building electronic administrative documents sufficiently capable to solve the needs of citizens and replace certain vices imported from the previous context and meaningless at present. This proposed change meets criteria for interoperability, query literal, level of security of the information, strengthening the integrity of the document by electronic signature and seal, adopting the method of activation biometric electronic signature process. The metadata stored in the documents will acquire a important role by reference to the proposed scheme by the Ministry of Finance and Public Administration. Documents will be built from the sequencing of a set of layers, coincident with each of the elements that compose it. Each layer will contain a set of attributes such as metadata and content, as well as an assessment of whether data has protected and / or reserved. Partial true copies construction -another novelty of our proposal- will be done automatically, removing the protected data and / or reserved of the report to be delivered to the citizen who is not entitled to your inquiry, being able to automate the access to documents (and copies) based on the role of the concerned person.

Keyword

eGovernment, Information Management, Legal Electronics Documents, Legal Proceeding, Metadata.

Preliminar

1. Paul Otlet escribió en 1934 el «Tratado de Documentación. El libro sobre el libro. Teoría y Práctica»¹. En este tratado, el autor plantea englobar bajo el término «Documentación» cualquier actividad relacionada con el documento, la Archivística, la Bibliografía, la Biblioteconomía o la Museología. Asimismo, propone instaurar un control sobre la documentación que se produce sin perder de vista la que con siglos de tradición fue elaborada; ya que la explosión demográfica de los documentos, «su enorme masa, acumulada en el pasado, se acrecienta cada día, cada hora de unidades nuevas en número desconcertante, con frecuencia enloquecedora»². Del mismo modo, este autor propone una definición de Documentación como «ciencia general, auxiliar de todas las demás y que les impone sus normas desde el momento en que ellas transmiten sus resultados en forma de documentos». Así, el libro y el documento requieren los mismos cuidados, como instrumentos a través de los cuales el consultor puede alcanzar el nivel de sabiduría³ óptimo, de manera que sea capaz de interpretar lo que a través del documento su autor quiso dejar constancia.
2. Hoy en día, la mayoría de los documentos que se gestionan en las Administraciones están constituidos fundamentalmente por datos⁴, dado que su gestión se realiza por medio de bases de datos relacionales, siendo difícil y complicada su interpretación (y entendimiento por tanto) por personas no versadas en la materia, ya que, debido a la ausencia de textos que contextualicen esos datos, hay que hacer una extrapolación de los mismos para poder percibir la información. Incluso aquellas personas habituadas a la gestión de estos documentos administrativos, siempre han de llevar a cabo una aportación personal, pudiendo llegar a hacerse interpretaciones incorrectas, algo que no puede permitirse en este tipo de documentos. Se hace necesario por tanto, un replanteamiento de cómo se elaboran estos tipos de documentos con el fin de que cumplan debidamente su función, comunicar información veraz a los ciudadanos.
3. Esta tesis doctoral se estructura atendiendo al modo en el que las Administraciones documentan sus procedimientos. Se han recogido los aspectos más importantes que cualquier equipo de desarrollo, analistas y gestores han de tener en cuenta en el momento de abordar la migración desde el modelo de gestión actual (basado fundamentalmente en el documento impreso) al nuevo contexto englobado bajo la denominación «Administración electrónica». Constituyen así, capítulos separados de esta tesis doctoral el análisis del documento administrativo (incluida su versión electrónica), el estudio de los actos administrativos a los que dan lugar algunos de estos documentos, la gestión del expediente administrativo y su forma de proceder. Todos estos conceptos, la normativa vinculada y la

1 <http://es.wikipedia.org/wiki/Paul_Otlet>. Consulta 21.05.2013

2 <<http://ccdodoc-histccdocumentacion.blogspot.com.es/2008/03/10-el-tratado-de-documentacion-de-paul.html>>. Consulta 21.05.2013

3 Grado más alto del conocimiento

4 Ver Ilustración 32: documento de gasto. Administración General del Estado

literatura científica que han originado, han sido estudiados y analizados, dando lugar, finalmente, a una propuesta de una técnica de construcción de documentos administrativos electrónicos, que deberá contemplar su gestión integral, desde su elaboración hasta su definitiva custodia y preservación (ahora en ese «Mundo Digital» del que nos viene hablando Nicholas Negroponte desde hace muchos años)⁵.

4. Esta tesis se ha centrado en la definición del nuevo documento electrónico administrativo, adquiriendo éste todo el protagonismo en la gestión administrativa y sobre el que pivota toda la actividad. La Archivística, el uso de las Tecnologías de la Información y la Comunicación (TICs) en la Gestión Documental y la propia Legislación, forman parte ineludible de la propuesta, pero queremos dejar claro que no constituyen el núcleo de la tesis, son disciplinas que permiten contextualizar nuestra propuesta y que permitirán, sin duda alguna, su implementación y desarrollo.
5. El conjunto de normas seleccionadas corresponde a la legislación básica desarrollada en España, así como a un conjunto de normas cuyo ámbito de aplicación es sectorial, pero que regulan, de forma novedosa, los distintos aspectos relacionados con la Administración electrónica. Es digno de mención que el marco jurídico disponible hoy día en nuestro país sea muy completo, si bien se encuentra en fase de desarrollo, lo que nos permite inducir que este conjunto de normas favorecerá y permitirá la adaptación general de los procedimientos antiguos a los nuevos conceptos aportados por la administración electrónica, mediante el empleo de las TICs.
6. Como producto de las enseñanzas recibidas en la Facultad de Comunicación y Documentación, esta tesis doctoral se ha elaborado desde una triple vertiente:
 - Como todo documento científico contiene básicamente dos partes: el estado de la cuestión y la propuesta de innovación construida a partir de la base actual de conocimiento, planteada a partir de la hipótesis de la construcción del documento electrónico administrativo. No se parte de «ningún tipo documental anterior», sino que aplicamos la metodología de la «reingeniería de procesos»⁶, construyendo así la propuesta de elaboración y gestión del nuevo documento administrativo electrónico.
 - El texto lo hemos elaborado con el software Microsoft Word (versión 2007), haciendo uso de la gran cantidad de utilidades ofrecidas por el mismo, tales como las referencias cruzadas,
 - El administrador de fuentes bibliográficas que hemos empleando ha sido el estilo APA Fifth⁷. La rigidez de este estilo nos ha impedido incluir las citas bibliográficas de las normas jurídicas conforme al siguiente modelo: «España. Ley orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, del Código Penal. *Boletín Oficial del Estado*, 24 de noviembre de 1995. Núm. 281, p. 33987». Hemos incluido la abreviatura a continuación de «España», para que quede bien identificada cuando se cita a lo largo del texto.

5 <http://es.wikipedia.org/wiki/Nicholas_Negroponte>. Consulta 21.05.2013

6 <http://es.wikipedia.org/wiki/Reingenier%C3%ADa_de_procesos>. Consulta 21.05.2013

7 <www.apastyle.org>. Consulta 21.05.2013

Asimismo, la fecha de publicación en el boletín oficial, se antepone a la denominación de la norma, por imposición de la aplicación informática. En la relación de la bibliografía consultada de libros coordinados, los nombre propios de estos se anteponen a los apellidos, en contra de los que suele ser habitual, por el mismo motivo antes expuesto.

- La numeración de párrafos para hacer una exhaustiva identificación de cada uno de los conceptos, así como las tablas, ilustraciones, índices y otros enlaces contenidos en el documento, convirtiéndolo en un elemento interactivo documental. En este documento se ha incluido un anexo que contiene los párrafos de las normas estudiadas y a las que se menciona a lo largo del texto, quedando ligados a través de la numeración de los párrafos, por lo que cuando se hace mención a una referencia normativa, se incluye una nota a pie de página en la que se indica el número del párrafo del anexo en el que se encuentra el texto literal de la norma. Esto permite (a modo de hipertexto) navegar desde el texto al anexo de forma automática si se dispone de la versión electrónica en formato Microsoft Word 2007⁸ («haciendo clic» sobre el número del párrafo la aplicación nos traslada al párrafo referenciado), disponiendo del enlace perfectamente identificado, a través de la numeración de los párrafos, cuando se esté consultando cualquier otra versión del texto⁹ (papel o cualquier copia en formato electrónico como puede ser la versión en formato Portable Document Format (PDF)).
- Este documento, en su versión física (la que se ha plasmado en soporte papel), se ha elaborado en su totalidad por el autor, no sólo el contenido, lo que es obvio y natural, sino también la impresión y encuadernación. Partiendo de las hojas impresas en papel, se han doblado y cortado formando los cuadernillos, a continuación se ha procedido a ordenarlos y cosido por el lomo, redondeándolo y pegado con una malla de tela para asegurar las hojas, seguidamente se ha procedido a recortar las páginas y finalmente al pegado del lomo a las tapas.

8 Esta versión es la que podemos considerar original, pues es sobre la que se ha elaborado el documento, así como la que contiene la firma del autor

9 Estos documentos deben considerarse copias del original. Si bien contienen la misma información, no disponen de algunos de los recursos adicionales que contiene el original. Y no siempre, al elaborarse de forma automática el fichero PDF se respetan los hipervínculos originales

Sumario

Resumen	I
Palabras clave	I
Abstract	II
Keyword	II
Preliminar	III
Sumario	VII
Índice de tablas	XVII
Índice de ilustraciones	XVII
Abreviaturas	XIX
1 Introducción	3
1.1 El documento como elemento central de gestión	10
1.2 El <i>Homo sapiens sapiens</i>	24
1.3 Eficiencia, eficacia y economía	29
1.4 La reingeniería de procesos	31
1.5 Marco jurídico	43
1.5.1 Deberán Vs podrán	44
1.5.2 Administración electrónica	46
1.5.3 Gestión económica	48
2 Cuerpo del trabajo	51
2.1 Hipótesis de partida	51
2.2 Objetivos	51
2.3 Método	52

2.4	Análisis comparativo del documento manuscrito	57
3	Documentos administrativos	65
3.1	Documento administrativo electrónico.....	65
3.1.1	Concepto de documento administrativo electrónico	66
3.1.2	Regulación legal del documento administrativo electrónico	85
3.1.3	Tecnologías de la Información y la Comunicación (TICs).....	87
3.1.4	Elementos que componen el documento.....	97
3.1.5	Normalización y formatos	160
3.1.6	Digitalización, copia auténtica y conversión de documentos	163
3.1.7	El intercambio de documentos electrónicos entre diferentes administraciones	196
3.1.8	Política de gestión de documentos electrónicos	205
3.1.9	Actuación administrativa automatizada	211
3.1.10	Valor jurídico y probatorio.....	219
3.1.11	Gestión y conservación	221
3.1.12	Archivo y conservación.....	224
3.1.13	La factura electrónica como ejemplo de documento electrónico en administración electrónica.....	256
3.2	Documento administrativo.....	260
3.2.1	Ejercicio de la competencia	260
3.2.2	Estructura y contenido de los documentos administrativos	261
3.2.3	Clasificación de los documentos administrativos.....	271
4	Actos administrativos	283
4.1	Concepto.....	283
4.1.1	Definición	284
4.2	Elementos de los actos administrativos	285
4.2.1	Elementos subjetivos.....	285

4.2.2	Elementos objetivos.....	287
4.2.3	Elementos formales	289
4.3	Clases	293
4.3.1	Actos decisorios externos y actos no decisorios	293
4.3.2	Actos resolutorios y de trámite.....	293
5	Procedimiento administrativo	299
5.1	Concepto	302
5.2	Principios.....	308
5.2.1	Principios generales del procedimiento administrativo	308
5.2.2	Carácter contradictorio	310
5.2.3	« <i>In dubio pro actione</i> »	310
5.2.4	Oficialidad	311
5.2.5	Economía procesal	312
5.2.6	Exigencia de legitimación	313
5.2.7	Imparcialidad	313
5.2.8	Transparencia.....	314
5.2.9	Gratuidad	316
5.3	Regulación legal.....	316
5.3.1	Clases de procedimientos	317
5.4	Simplificación	319
5.4.1	Tercera revolución post-industrial.....	320
5.4.2	Catarsis de las coordenadas espacio-tiempo	321
5.5	Identificación y autenticación	323
5.5.1	Firma y certificados electrónicos.....	323
5.6	Registros	327
5.7	Comunicaciones y notificaciones	329

5.7.1	Notificaciones	330
5.7.2	El correo electrónico	331
5.8	Fases	339
5.8.1	Iniciación.....	339
5.8.2	Ordenación	344
5.8.3	Instrucción	348
5.8.4	Terminación.....	364
5.8.5	La cuestión de la lengua en el procedimiento administrativo.....	383
5.8.6	La invalidez.....	384
5.8.7	Terminación.....	385
5.9	Silencio administrativo.....	386
5.9.1	Silencio administrativo negativo.....	387
5.9.2	Silencio administrativo positivo	388
6	Expediente administrativo	391
6.1	Evolución histórica	391
6.2	Concepto.....	393
6.3	Regulación legal.....	409
6.4	Contenido.....	413
6.4.1	Relación entre documentos y expedientes administrativos	416
6.5	Estructura.....	420
6.6	Trazabilidad.....	423
6.7	Publicidad.....	425
6.8	Confidencialidad.....	428
6.9	Conservación y destrucción	428
6.9.1	Apertura.....	430
6.9.2	Fase de tramitación	431

6.9.3	Cierre del expediente.....	432
6.9.4	Fase de conservación y selección	433
6.9.5	Metadatos mínimos obligatorios	434
6.9.6	Metadatos complementarios.....	438
6.10	Poder de disposición.....	438
6.11	Responsabilidades.....	444
6.11.1	La vulnerabilidad del acceso a la información que reside en soportes electrónicos	445
6.12	Valor jurídico	446
6.13	Principio de exigencia	451
6.14	Archivo.....	454
6.14.1	Componentes del expediente electrónico.....	456
6.14.2	Intercambio de expedientes electrónicos	457
7	Construcción del documento administrativo electrónico mediante la secuenciación de sus elementos por capas.....	461
7.1	Teoría cuántica del documento.	462
7.2	El tradicional documento administrativo en papel.	464
7.3	La construcción de documentos administrativos con sistemas informáticos.	464
7.3.1	Disposición de los datos.	465
7.3.2	Ausencia de los documentos como tales en la aplicación desde la que se construyen.....	465
7.4	Documentos con información estructurada que permite la obtención de conocimiento.....	466
7.4.1	Datos contenidos en los documentos que a su vez contienen información. El ciclo combinado del documento.	473
7.4.2	Elementos contenidos en los documentos administrativos.....	473

7.4.3	Los atributos incluidos en la configuración de las capas y sus mecanismos de actuación.....	473
7.4.4	Las capas de imagen.....	474
7.4.5	Las capas de literalidad.	476
7.4.6	Capas de datos.....	482
7.4.7	Las capas de contextualización.	485
7.4.8	Los metadatos.	485
7.5	La construcción de copias auténticas.....	487
7.5.1	Copias auténticas con cambio de formato.	487
7.5.2	Copias auténticas parciales.	487
8	Conclusiones.....	493
	Bibliografía	505
	Trabajos citados	505
I.	Constitución Española (CE).....	521
II.	Ley 30/1992, de 26 de noviembre, Ley de régimen jurídico y procedimiento administrativo común (LRJ-PAC)	522
III.	Ley 11/2007, de 22 de junio, Ley de Acceso Electrónico de los ciudadanos a los servicios públicos (LAE).....	548
IV.	Real Decreto 1671/2009, de 6 de noviembre, por el que se desarrolla parcialmente la Ley 11/2007 (RDLAE).	563
V.	Ley 59/2003, de 19 de diciembre, de Firma electrónica (LFE).	568
VI.	Ley 56/2007, de 28 de diciembre, Medidas de Impulso de la Sociedad de la Información (LISI).....	574
VII.	Ley 34/2002, de 11 de julio, Ley de Servicios de la Sociedad de la Información (LSSI).	574
VIII.	Ley 16/1985, de 25 de junio, de Patrimonio Histórico Español (LPHE).575	

IX. Ley Foral de Navarra 12/2007, de 4 de abril, de Archivos y Documentos de Navarra (LFNAD).....	575
X. Real Decreto 4/2010, de 8 de enero, por el que se regula el Esquema Nacional de Interoperabilidad en el ámbito de la Administración electrónica (RDENI).	576
XI. Real Decreto 3/2010, de 8 de enero, por el que se regula el Esquema Nacional de Seguridad en el ámbito de la Administración Electrónica (RDENS).....	579
XII. Real Decreto 263/1996, de 16 de febrero, utilización de técnicas electrónicas, informáticas y telemáticas (RDTEIT).	579
XIII. Real Decreto 1164/2002, de 8 de noviembre, conservación del patrimonio documental con valor histórico, control de la eliminación de otros documentos de la Administración y la conservación de documentos administrativos en soporte distinto al original. (RDCPD).	582
XIV. Ley 32/2003, de 3 de noviembre, General de Telecomunicaciones (LGTC).....	583
XV. Real Decreto 772/1999, de 7 de mayo, presentación de solicitudes, escritos y comunicaciones ante la Administración la expedición de copias de documentos y devolución de originales y el régimen de las oficinas de registro. (RDSEC).....	583
XVI. Resolución de 19 de julio de 2011, de la Secretaría de Estado para la Función Pública, por la que se aprueba la Norma Técnica de Interoperabilidad de Documento Electrónico. (RNTIDE).	586
XVII. Real Decreto 1465/1999, de 17 de septiembre, criterios de imagen institucional y regula la producción documental y el material impreso de la AGE (RDIIMI).....	586
XVIII. Real Decreto 1553/2005, de 23 de diciembre, Expedición de Documento Nacional de Identidad y certificado de firma electrónica (RDeDNI).....	587
XIX. ORDEN PRE/1551/2003, de 10 de junio, regulan los registros y las notificaciones telemáticas, así como la utilización de medios telemáticos para	

la sustitución de la aportación de certificados por los ciudadanos. (ORNT).

588

XX.	Ley de 17 de julio 1958, Procedimiento Administrativo (LPA).....	589
XXI.	Orden ITC/1475/2006, de 11 de mayo, Utilización del procedimiento electrónico para la compulsión de documentos en el ámbito del Ministerio de Industria, Turismo y Comercio. (ORPECD).	590
XXII.	Resolución de 16 de abril 2004, Regula la generación y archivo de documentos electrónicos a partir de documentos en soporte papel, la emisión de copias en papel de dichos documentos electrónicos y aprueba los programas y aplicaciones a utilizar (READE).	590
XXIII.	Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, Ley de Protección de Datos 1999 (LOPDP).....	591
XXIV.	Ley 29/1998, de 13 de julio, Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa (LJCA).	592
XXV.	Real Decreto 522/2006, de 28 de abril, Suprime la aportación de fotocopias de documentos de identidad en los procedimientos administrativos (RDSDI).	592
XXVI.	Real Decreto de 24 de julio 1889, Código Civil (CC).	593
XXVII.	Ley 1/2000, de 7 de enero, Ley de Enjuiciamiento Civil (LEC)...	594
XXVIII.	Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, Ley Orgánica del Poder Judicial 1985 (LOPJ).	596
XXIX.	Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre, Texto refundido de la Ley de Contratos del Sector Público (LCSP).	597
XXX.	LEY 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria (LGT).....	597
XXXI.	Ley 37/1992, de 28 de diciembre, Ley del Impuesto sobre el Valor Añadido (LIVA).	597
XXXII.	Real Decreto 2568/1986, de 28 de noviembre, Reglamento de organización, funcionamiento y régimen jurídico de las Entidades Locales (RDOFEL).....	598

XXXIII. Ley 7/2007, de 12 de abril, Estatuto Básico del Empleado Público (LEBEP).	599
XXXIV. Ley 29/2010, de 3 de agosto, Ley de uso de medios electrónicos en sector público de Cataluña (LCUME).	599
XXXV. Ley Foral 11/2007, de 4 de abril, Ley Foral de Implantación de la Administración Electrónica en la Administración de Navarra (LFNAE).	600
XXXVI. Ley 3/2010, de 5 de mayo, Ley de Administración Electrónica de Comunidad Valenciana (LVAE).	601
XXXVII. Ley Orgánica 4/2001, de 12 de noviembre, Ley de Derecho de Petición (LODP).	601
XXXVIII. Ley 24/2001, de 27 de diciembre, Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social (LMFAOS).	602
XXXIX. Real Decreto 939/2005, de 29 de julio, Reglamento General de Recaudación (RDRGR).	603
XL. Real Decreto 139/2000, de 4 de febrero, composición, funcionamiento y competencias de la Comisión Calificadora de Documentos Administrativos del Patrimonio Histórico Nacional (RDCSCDA).	603
XLI. Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local (LBRL).	604
XLII. Código Penal (CP).	604

Índice de tablas

Tabla 1: clasificación genérica de los procesos	40
Tabla 2: sistema de gestión de documentos electrónicos	84
Tabla 3: metadatos complementarios en el proceso de digitalización	170
Tabla 4: tipos de copias auténticas	187
Tabla 5: metadatos en el proceso de conversión	195
Tabla 6: datos de firma a visualizar	203
Tabla 7: esquema de elementos genéricos de metadatos	255
Tabla 8: estructura del expediente administrativo	419
Tabla 9: conjunto de copias a realizar al formalizar el documento administrativo electrónico original	490

Índice de ilustraciones

Ilustración 1: piedra Rosetta	13
Ilustración 2: disco de Phaistos	13
Ilustración 3: escritura cuneiforme sobre tabla de arcilla	26
Ilustración 4: diagonal del conocimiento	28
Ilustración 5: diamante del sistema de negocios	38
Ilustración 6: dimensiones y componentes del documento electrónico	82
Ilustración 7: componentes del documento electrónico	86
Ilustración 8 FactUM3: software de digitalización y obtención de copias electrónicas	96
Ilustración 9: contenido del documento electrónico	97
Ilustración 10: estructura lógica del documento electrónico	106
Ilustración 11: XSD Firmas	121
Ilustración 12: metadatos	162
Ilustración 13: documento electrónico resultado de digitalización	167
Ilustración 14: tareas en el proceso de digitalización	169
Ilustración 15: documento electrónico original y su copia electrónica auténtica con cambio de formato	188
Ilustración 16: documento papel original y su copia electrónica auténtica	188
Ilustración 17: documento electrónico y su copia electrónica parcial auténtica	189
Ilustración 18: documento electrónico original y su copia papel auténtica	190
Ilustración 19: requisitos de expedición	191
Ilustración 20: fases del proceso de conversión entre documentos electrónicos	196
Ilustración 21: concatenación de actos administrativos enlazados	209
Ilustración 22: construcción de copias auténticas parciales de documentos administrativos	211
Ilustración 23: XSD índice electrónico del expediente	397
Ilustración 24: XSD Contenido del índice electrónico del expediente	398

<i>Ilustración 25: firma del índice del expediente electrónico</i>	401
<i>Ilustración 26: componentes del expediente electrónico</i>	414
<i>Ilustración 27: resumen del ciclo de vida de un expediente electrónico</i>	429
<i>Ilustración 28: ejemplo de indizado básico del expediente electrónico</i>	433
<i>Ilustración 29: XSD Metadatos del expediente electrónico</i>	437
<i>Ilustración 30: XSD de Expediente electrónico</i>	439
<i>Ilustración 31: propuesta de modelo de construcción de documentos administrativos electrónicos simples</i>	463
<i>Ilustración 32: documento de gasto. Administración General del Estado</i>	468
<i>Ilustración 33: documento administrativo electrónico, construido mediante la técnica de secuenciación de capas</i>	472
<i>Ilustración 34: modelo de construcción de documentos administrativos electrónicos</i>	486

Abreviaturas

Acrónimo	Descripción
AA.PP.	Administraciones Públicas
AC	Área de Conexión
AEAT	Agencia Estatal de la Administración Tributaria
AGE	Administración General del Estado
ANSI	Abstract Syntax Notation One
ASC	Applications Strategy Council
ASIMELEC	Asociación Multisectorial de Empresas Españolas de Electrónica y Comunicaciones
AST	Assessment of Software Tools
BAULA	Sistema de Gestió d'Expedients i Arxiu Digital del Comissionat per Universitats i Recerca de la Generalitat de Catalunya
BDR	Business Driven Recordkeeping
BOE	Boletín Oficial del Estado
BPM	Business Process Management
BPMN	Business Process Model And Notation
BPR	Reingeniería de procesos (Business Process Reengineering)
CARMEN	Control ARchivístico de la Memoria Electrónica
CC	Código Civil
CC.AA.	Comunidades Autónomas

Acrónimo	Descripción
CC.LL.	Corporaciones Locales
CD	Compact Disc
CE	Constitución Española
CEE	Comunidad Económica Europea
COP	Chain of Preservation Model
CP	Código Penal
CPD	Centro de Proceso de Datos
CRL	Certificate Revocation List (Lista de revocación de certificados)
CSAE	Consejo Superior de Administración Electrónica
CSV	Código seguro de verificación
DCMI	Dublin Core Metadata
DEV	Dirección Electrónica Vial
DIEGO	Digital Inclusive e-Government
DIRKS	Designing and Implementing Recordkeeping Systems
DNI	Documento Nacional de Identidad
DNS	Domain Name System
DOCGTO	DOCumento de GasTO
DOUE	Diario Oficial de la Unión Europea
DSV	Dynamic Signatura Verification
EAD	Encoded Archival Description

Acrónimo	Descripción
EAJ-PNV	Euzko Alderdi Jeltzalea-Partido Nacionalista Vasco
EDI	Electrónica Data Interchange
eDNI	Documento Nacional de Identidad (DNI) electrónico
e-EMGDE	Esquema de Metadatos para la Gestión del Documento Electrónico
ENI	Esquema Nacional de Interoperabilidad
ENS	Esquema Nacional de Seguridad
ERP	Enterprise Resource Planning
FAQ	Frequently Asked Questions
FAR	False Acceptance Rate
FIDIS	Future of Identity in the Information Society
FRR	False Rejection Rate
HTML	HyperText Markup Language
IDS	Intrusion Detection System (Sistema de detección de intrusos)
InterPARES	International Research on Permanent Authentic Records in Electronics Systems. (Investigación Internacional Acerca de Registros Documentales Permanentes y Auténticos en Sistemas Electrónicos)
IP	Internet Protocol
IREPUMU	Instrucciones de Régimen Económico Presupuestario de la Universidad de Murcia
ISO	International Organization for Standardization

Acrónimo	Descripción
IVA	Impuesto sobre el Valor Añadido
LAE	Ley 11/2007, de 22 de junio, de acceso electrónico de los ciudadanos a los Servicios Públicos
LAN	Local Area Network
LBRL	La Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de bases del régimen local
LCSP	Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre, Texto refundido de la Ley de Contratos del Sector Público
LCUME	Ley 29/2010, de 3 de agosto, Ley de uso de medios electrónicos en sector público de Cataluña
LEBEP	Ley 7/2007, de 12 de abril, Estatuto Básico del Empleado Público
LEC	Ley 1/2000, de 7 de enero, Ley de Enjuiciamiento Civil
LFE	Ley 59/2003, de 19 de diciembre, de Firma electrónica
LFNAD	Ley Foral de Navarra 12/2007, de 4 de abril, de Archivos y Documentos de Navarra
LFNAE	Ley Foral 11/2007, de 4 de abril, Ley Foral de Implantación de la Administración Electrónica en la Administración de Navarra
LGT	Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria
LGTC	Ley 32/2003, de 3 de noviembre, General de Telecomunicaciones
LISI	Ley 56/2007, de 28 de diciembre, de Medidas de Impulso de la Sociedad de la Información
LIVA	Ley 37/1992, de 28 de diciembre, Ley del Impuesto sobre el Valor Añadido

Acrónimo	Descripción
LJCA	Ley 29/1998, de 13 de julio, Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa
LMFAOS	Ley 24/2001, de 27 de diciembre, Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social
LODP	Ley Orgánica 4/2001, de 12 de noviembre, Ley de Derecho de Petición
LODPD	Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, Ley de Protección de Datos
LOPJ	Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, Ley Orgánica del Poder Judicial 1985
LPA	Ley de 17 de julio 1958, Procedimiento Administrativo
LPHE	Ley 16/1985, de 25 de junio, del Patrimonio Histórico Español
LRJ-PAC	Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común
LRTICAJ	Ley 18/2011, de 5 de julio, Reguladora del uso de las TIC en la Administración de Justicia
LSO	Ley 9/1968, de 5 de abril, Reguladora de los Secretos Oficiales
LSSI	Ley 34/2002, de 11 de julio, Ley de Servicios de la Sociedad de la Información
LVAE	Ley 3/2010, de 5 de mayo, Ley de Administración Electrónica de Comunidad Valenciana
METS	Metadata Encoding and Transmission Standard
MODINIS	Monitoring of the eEurope 2005 action plan, dissemination of good practices and the improvement of network and information security

Acrónimo	Descripción
MoReq	Model requirements for Electronics Records Managements
MPTAP	Ministerio de Política Territorial y Administración Pública
N/A	Not Applicable
NEDA	Normas Españolas de Descripción Archivística
NIE	Número de Identificación de Extranjeros
NIF	Número de Identificación Fiscal
NTI	Norma Técnica de Interoperabilidad
NTP	Network Time Protocol
OAIS	Open Archival Information System
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico
OCSP	Online Certificate Status Protocol
ODF	Optical Distribution Frame
OID	Object Identifier
OMEPC	Orden EHA/1307/2005, de 29 de abril, regula el empleo de medios electrónicos en los procedimientos de contratación
ORCFE	Orden EHA/962/2007, que desarrolla determinadas disposiciones sobre facturación telemática y conservación electrónica de facturas, contenidas en el Real Decreto 1496/2003 RDOF , por el que se aprueba el reglamento por el que se regulan las obligaciones de facturación
ORFEAGE	Orden PRE/2971/2007 ORFEAGE, sobre la expedición de facturas por medios electrónicos cuando el destinatario de las mismas sea la Administración General del Estado

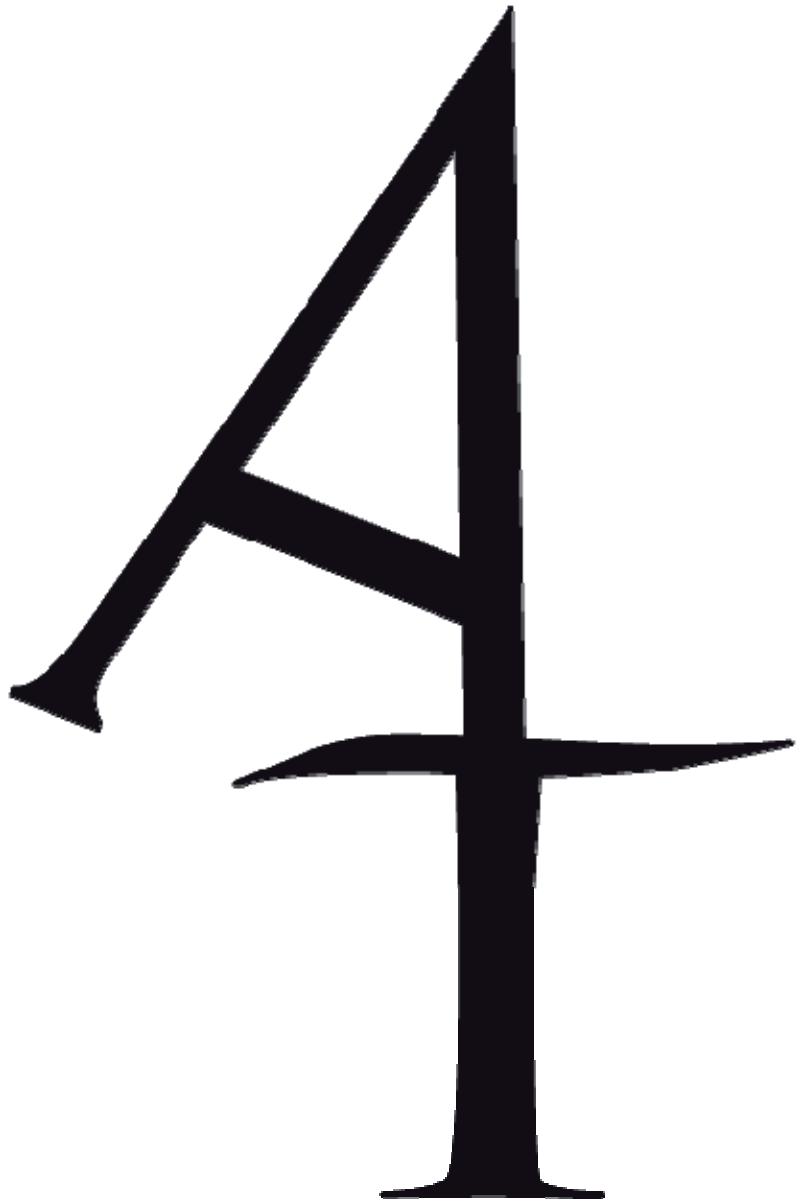
Acrónimo	Descripción
ORNT	ORDEN PRE/1551/2003, de 10 de junio, regulan los registros y las notificaciones telemáticas, así como la utilización de medios telemáticos para la sustitución de la aportación de certificados por los ciudadanos
ORPECD	Orden ITC/1475/2006, de 11 de mayo, Utilización del procedimiento electrónico para la compulsa de documentos en el ámbito del Ministerio de Industria, Turismo y Comercio
PAIMAS	Producer Archiva Interface Methodology Abstract Standar
PARA	Presidencial Record Act
PAS	Proveedor de Acceso a la red SARA
PC	Personal Computer
PDF	Portable Document Format (Formato de documento portátil)
PDF/A	Versión estándar ISO de Portable Document Format
PdP	Punto de Presencia
PIA	Paquete de información de Archivo
PIC	Paquete de Información de Consulta
PIT	Paquete de Información de Transferencia
PKCS#7	Public Key Cryptographic System
PKI	Public Key Infraestructure (infraestructura de clave pública)
ppp	Píxeles Por Pulgada
PREMIS	PREservation Metadata: Implementatio Strategies
PSC	Prestador de Servicios de Certificación

Acrónimo	Descripción
QoS	Quality of Service
RAE	Real Academia Española
RDBPE	Real Decreto 582/1989, de 19 de mayo, Reglamento de Bibliotecas Públicas del Estado y del Sistema Español de Bibliotecas
RDCPD	Real Decreto 1164/2002, de 8 de noviembre, conservación del patrimonio documental con valor histórico, control de la eliminación de otros documentos de la Administración y la conservación de documentos administrativos en soporte distinto al original
RDCSCDA	Real Decreto 139/2000, de 4 de febrero, composición, funcionamiento y competencias de la Comisión Calificadora de Documentos Administrativos del Patrimonio Histórico Nacional
RDeDNI	Real Decreto 1553/2005, de 23 de diciembre, Expedición de Documento Nacional de Identidad y certificado de firma electrónica
RDENI	Real Decreto 4/2010, de 8 de enero, por el que se regula el Esquema Nacional de Interoperabilidad en el ámbito de la Administración electrónica
RDENS	Real Decreto 3/2010, de 8 de enero, Esquema Nacional de Seguridad en el ámbito de la Administración Electrónica
RDIIMI	Real Decreto 1465/1999, de 17 de septiembre, criterios de imagen institucional y regula la producción documental y el material impreso de la AGE
RDLAE	Real Decreto 1671/2009, de 6 de noviembre, por el que se desarrolla parcialmente la Ley 11/2007
RDOF	Real Decreto 1496/2003 RDOF , por el que se aprueba el reglamento por el que se regulan las obligaciones de facturación

Acrónimo	Descripción
RDOFEL	Real Decreto 2568/1986, de 28 de noviembre, Reglamento de organización, funcionamiento y régimen jurídico de las Entidades Locales
RDRGR	Real Decreto 939/2005, de 29 de julio, Reglamento General de Recaudación
RDSDI	Real Decreto 522/2006, de 28 de abril, Suprime la aportación de fotocopias de documentos de identidad en los procedimientos administrativos
RDSEC	Real Decreto 772/1999, de 7 de mayo, presentación de solicitudes, escritos y comunicaciones ante la Administración la expedición de copias de documentos y devolución de originales y el régimen de las oficinas de registro
RDTEIT	Real Decreto 263/1996, de 16 de febrero, utilización de técnicas electrónicas, informáticas y telemáticas por la Administración General del Estado
READE	Resolución de 16 de abril 2004, Regula la generación y archivo de documentos electrónicos a partir de documentos en soporte papel, la emisión de copias en papel de dichos documentos electrónicos y aprueba los programas y aplicaciones a utilizar
RFC	Remote Procedure Call
RNTICACD	Resolución de 19 de julio 2011, de la Secretaría de Estado para la Función Pública, por la que se aprueba la Norma Técnica de Interoperabilidad de Procedimientos de copiado auténtico y conversión de documentos electrónicos
RNTIDD	Resolución de 19 de julio 2011, de la Secretaría de Estado para la Función Pública, por la que se aprueba la Norma Técnica de Interoperabilidad de Digitalización de Documentos

Acrónimo	Descripción
RNTIDE	Resolución de 19 de julio de 2011, de la Secretaría de Estado para la Función Pública, por la que se aprueba la Norma Técnica de Interoperabilidad de Documento Electrónico
RNTIEE	Resolución de 19 de julio 2011, de la Secretaría de Estado para la Función Pública, por la que se aprueba la Norma Técnica de Interoperabilidad de Expediente Electrónico
SARA	Sistema de Aplicaciones y Redes para las Administraciones
SGDAP	Servicio de Gestión Documental, Archivos y Publicaciones
SGDEA	Sistema de Gestión de Documentos Electrónicos de Archivo
SIA	Sistema de Información Administrativa
SMTP	Simple Mail Transfer Protocol
STC	Sentencia del Tribunal Constitucional
sTESTA	Secure Trans European Services for Telematics between Administrations
SVI	Servicio de Verificación de Datos de Identidad
TESTA	Trans European Services for Telematics between Administrations
TICs	Tecnologías de la Información y la Comunicación
TIFF	Tagged Image File Format
TQM	Total Quality Management
TTP	Trivial Transport Protocol
UE	Unión Europea
UMU	Universidad de Murcia

Acrónimo	Descripción
UNESCO	United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization
URI	Uniform Resource Identifier
URL	Uniform Resource Locator
USB	Universal Serial Bus
UTC	Universal Time Coordinated
VPLS	Virtual Private LAN Services
VPN	Virtual Private Network
WWW	World Wide Web
XAdES	XML Advanced Electronic Signatures
XAdES-A	XML Advanced Electronic Signatures. Archival electronic signatures
XML	eXtensible Markup Language
XSD	XML Schema Definition



1 Introducción

*«La preservación digital,
¿un problema tecnológico?»*

Alejandro Bia.

1 Introducción

Remontándonos en España al año 1080, encontraremos el origen del primer archivo Español, el Archivo Real de la Corona de Aragón, creado por Alfonso II para guardar los documentos reales y salvaguardar todos los documentos que emanaban del Rey. El origen normativo de la conservación de documentos públicos se produce sobre la conservación de documentos públicos, fueron las leyes del rey Alfonso X (a mediados del s. XIII) las que dieron relieve a la «*conscriptio documental*»¹⁰. Y ciertamente, la preocupación por la irrupción de nuevas tecnologías en la redacción y elaboración de los documentos no es tan nueva como podría parecer porque ya en el muy lejano año 1900 una Real Orden de 12 de febrero preveía que «*no existe razón administrativa ni de otra índole que aconseje no admitir en las oficinas administrativas las instancias y demás documentos que en ellas se presenten hechos con máquinas de escribir*»¹¹.

1. En Sumeria la función mágico-religiosa se refleja en los sellos inscritos, mientras que las numerosas inscripciones dedicatorias en templos y edificios tienen contenido sacro. Junto a ello estaba el uso de la escritura para fines prácticos de la administración, y el parecido entre la contabilidad sumeria en las ciudades-templo y las cuentas de los palacios minoicos radica precisamente en que ambos casos se trataba de la administración de un estado no secular¹².
2. La palabra control significa en realidad «contra-rol», es decir, un rollo que las autoridades fiscales, para mayor seguridad, llevaban a la vez que la lista original de sus contribuciones¹³.

10 Redacción de documentos

11 Antonio Comyn presentó una instancia el 1 de febrero de 1900, en la cual solicitaba que «en todas las oficinas del Estado, de las provincias y de los Municipios se admitieran las instancias y demás documentos hechos con máquina de escribir, en los mismos términos y con los mismos efectos de los escritos o copiados a mano». En la Real Orden se considera que «no existe ninguna razón administrativa ni de otra índole que aconseje no admitir ... las citadas instancias y demás documentos que en ellos se presentan hechos con máquina de escribir, siendo más clara y fácil de su lectura que muchos de los escritos a mano, y cuya legalidad consiste en la autenticidad de la firma que los suscribe y no que estén hechos precisamente con letra manuscrita». Finalmente la Reina Regente del Reino, en nombre de S. M. el Rey, dispone que «en todas las oficinas del Estado, provincias y municipios se admitan cuantas instancias y documentos se presenten hechos con máquina de escribir, en los mismos términos y con iguales efectos de los escritos o copiados a mano».

12 Haarmann, Harald, *Historia universal de la escritura*, Gredos, Madrid, 2001. Apud. (Rivero Ortega, 2008), pág.39

13 (Rivero Ortega, 2008), pág. 39

3. La mejor prueba de la necesidad que comienza a experimentar el Estado moderno de almacenar la información, se encuentra en la creación del Archivo de Simancas en 1540, en 1588 Felipe II dictó la instrucción para el buen gobierno de este Archivo. La conexión entre la estructura burocrática, fue impulsada, a finales del siglo XV por los Reyes Católicos. Desde mediados del siglo XVI, se tendrá plena conciencia de las ventajas de la escritura respecto de la oralidad, mucho más tratándose de las tareas de gobernar y juzgar: su más fácil inteligencia; su alcance territorial; la posibilidad de conservar el mensaje a lo largo del tiempo; su valor probatorio¹⁴.
4. Desde el primer escrito conocido (año 3000 aC) hasta la llegada de los griegos y romanos, hay muchos siglos de pequeños avances y distintas escrituras. La escritura en el continente europeo no fue conocida hasta el siglo IX antes de Jesucristo, a pesar de que probablemente en la Creta ya conocieran anteriormente los sistemas de escritura egipcio y mesopotámico. Los griegos perfeccionaron el alfabeto fenicio, generalizaron la costumbre de escribir de izquierda a derecha, a diferencia del fenicio. Al comienzo de nuestra era, en el siglo I antes y después de Jesucristo, se practicaba en Roma una escritura llamada «capital clásica», en los siglos II y III la escritura cambia con la «nueva escritura común»¹⁵. En Al-Andalus los escribanos trabajaban en los laterales de la mezquita principal de cada ciudad, componiendo escritos dirigidos a las autoridades y para los comerciantes y ciudadanos en general. En la Edad Media la cultura desaparece de las ciudades y se refugia en los monasterios, la fabricación del papel, escritura, encuadernación, etcétera, se realiza intramuros. La reina doña Isabel la Católica manda publicar, en 1503, un arancel para los escribanos, en el que se disponía que las escrituras debían contener 35 renglones en cada plana, y 15 palabras en cada renglón¹⁶. Nos encontramos ante lo que se conoce como un primer «Manual de estilo», por el que la Administración regula, en este caso, la forma de componer los documentos en su vertiente tipográfica.
5. El hombre traza una frontera en su existencia, basada en el descubrimiento de la escritura, llamando al período anterior a este hallazgo «Prehistoria», asignándole el término «Historia» al tiempo transcurrido desde ese hecho hasta nuestros días. Otro hito histórico se produjo con el descubrimiento de la imprenta, dando lugar a la producción documental por medios mecánicos, lo que supuso una mayor difusión de la cultura y, consiguientemente, del conocimiento incluido en los documentos y en cierta manera el nacimiento de la Edad Moderna. Posiblemente no seamos del todo conscientes de que actualmente estamos trazando otra frontera temporal, surgida como consecuencia de las posibilidades que nos han habilitado las TICs, a través del documento y la firma electrónica.

14(Rivero Ortega, 2008), pág. 40

15 Consultado en <http://www.todolibroantiguo.es/tipografia/historia-escritura-grecia-roma-libro-antiguo.html> (27.04.2013)

16 (Antón y Barberá & Méndez Baquero, 2005), pág. 73

6. Los nuevos soportes documentales electrónicos nos aportan una ingente cantidad de ventajas, aunque llevan en el equipaje un paquete de condicionantes que cada elemento de la sociedad deberá resolver individual y colectivamente. Entre los más destacados nos encontraremos con la necesidad de las herramientas necesarias para que el documento pueda transmitir la información que contiene al lector, ya que la información reside en unos soportes a los que solo es posible el acceso mediante estos mecanismos. Mientras que hasta ahora solo se requerían cumplir dos condiciones: estar en presencia del documento y conocer el lenguaje con el que se escribió; en estos momentos, respecto de los documentos electrónicos, prescindimos del primer condicionante, ya que la tecnología permite disponer de los documentos con independencia del lugar en el que estén depositados, pues su distribución se hace a través de las redes telemáticas, pero en sustitución de este aparece otro de contenido técnico, tal y como se ha indicado.
7. Con la rápida irrupción de las TICs en los años 80 y 90, la Administración comenzó a modificar las herramientas que hasta entonces empleaba para la elaboración, tramitación y conservación de los documentos (la gestión documental). Esto supuso un descenso en el espectro del conocimiento, pasando de trabajar con documentos originales (o copias) a hacerlo con datos. Es necesario tener en cuenta que la totalidad de la actividad administrativa se gestiona en los «*Enterprise Resource Planning*» (ERP)¹⁷ cimentados en bases de datos relacionales a partir de las cuales se generan los documentos, pero no almacenando éstos como tales, lo que está provocando una cierta dualidad, a veces histriónica, en los procedimientos de custodia y archivo de la documentación que no terminan de solucionarse con todas las garantías. Hoy en día se observa una tendencia a trabajar con sistemas gestores de documentos que vuelven a conferir al documento ese papel central que parecía haber ido perdiendo con la gestión de datos en los sistemas gestores relacionales, esto obliga a replantear los mecanismos de gestión de los mismos en los sistemas ya implantados. Para la tramitación de procedimientos administrativos basados en documentos es indispensable el empleo de una herramienta que permita la conversión entre ambos soportes, mediante la obtención de copias de documentos originales que jurídicamente tengan la consideración de aquellos, tal que, permitan indistintamente el uso de uno (original) o del otro (su copia). Esto además permitirá poder hacer la tramitación o emisión de copias y accesos a los documentos, a conveniencia, en soporte electrónico o físico. Esto adquiere un valor añadido en la medida que, el acceso a la información que disponen las Administraciones Públicas (AA.PP.) por parte de los ciudadanos, se pueda realizar sin grandes esfuerzos económicos y temporales por ambas partes.
8. Todo sistema económico, social y político operará con mayor eficacia y eficiencia si se establece un mecanismo que garantice que los responsables

17 Sistemas de información gerenciales que integran y manejan muchos de los negocios asociados con las operaciones de producción y de los aspectos de distribución de una compañía comprometida en la producción de bienes o servicios.

del gobierno y los ciudadanos tengan un acceso puntual y organizado a datos e informaciones actualizadas. Los sistemas digitales son menos indulgentes que los sistemas tradicionales en papel, Si no se definen y recogen de manera precisa los metadatos necesarios para gestionar y dar acceso a través del tiempo a los registros, los mismos registros se perderán entre otra información digital, desarticulados de su contexto de creación y sin la información necesaria para interpretarlos. Si se incorpora una codificación totalmente electrónica, producida en el momento de la creación del documento o de la transacción electrónica que facilitará a los gestores de documentos y archiveros recuperar esos registros, intercambios y preservarlos, debidamente, otorgándoles un valor añadido en el acceso a la información¹⁸.

9. Los documentos administrativos representan uno de los soportes donde se materializan los actos que dicta la Administración Pública. Las distintas administraciones tienen la obligación de conservación de los mismos, lo que posibilita demostrar su existencia, sirviendo de medio de comunicación para los administrados. Estos documentos, siempre que cumplan los requisitos formales y sustantivos de validez, producen efectos frente a terceros, carácter que les da su emisión por un órgano administrativo.
10. La irrupción de la Informática da lugar al cambio de lo analógico por lo digital asumiéndose que durante muchos años convivirán los documentos emitidos originalmente en soportes físicos (básicamente en papel) y los electrónicos. Existe una regulación básica sobre la utilización preceptiva de medios electrónicos para el desarrollo de la actividad administrativa, la puesta en marcha de esta nueva reglamentación ha dado lugar a lo que se conoce como Administración Electrónica¹⁹, nuevo marco de trabajo de las AA.PP. que ha de responder a los principios constitucionales de eficacia, eficiencia y economía, debiendo contemplarse el acceso electrónico a la información administrativa de forma y manera mucho más dinámica que hasta ahora.
11. El término en inglés «*e-Government*» incluye una multitud de medidas, pero su importancia reside en que su fin es la aproximación de la Administración a los ciudadanos y una mayor transparencia, así como la provisión de servicios públicos de calidad y un aumento claro de la eficiencia de la Administración²⁰.
12. Esta idea de Administración Electrónica supone el derribo de conceptos consolidados a lo largo del tiempo, como ocurre, por ejemplo, con el proceso de firma electrónica de un documento, y con algunos campos o atributos hasta ahora necesarios en la firma manuscrita que comienzan a carecer de sentido (la fecha que debe venir puesta por el sistema, el concepto de días hábiles, el lugar de la fecha, etcétera) porque se han visto afectados, sin

18 (Méndez Rodríguez, 2003), pág. 69

19 También se la conoce como «eAdministración»

20 Voßkuhle, A. (2006). «Neue Verwaltungsrechtswissenschaft» en Grundlagen des Verwaltungsrecht, Band I, Hoffmann-Riem/Schidt-Aßmann/Voßkuhle (Hrsg.), página 53, Beck Verlag (München). Apud. (Oller Rubert, 2008) pág. 76.

duda alguna, por esa evolución, dando lugar a la necesidad de tratarlos con enfoques diferentes.

13. La composición de los documentos se debe hacer de forma y manera que no solo aporten conocimiento a las personas adiestradas en el lenguaje administrativo, deben ser confeccionados para que cualquier persona ajena a la organización, sin conocimientos específicos sobre el tema tratado en el documento, sea capaz de adquirir el conocimiento del acto administrativo (en su caso) que está realizando la administración. Y no solo por personas físicas, el Esquema Nacional de Interoperabilidad (ENI) regula las condiciones, estructuras, contenidos, etcétera, que los documentos tienen que tener para que sean transferibles entre distintos elementos orgánicos y entendibles por los sistemas electrónicos de gestión, sin la intervención humana, constituyéndose en un instrumento de coordinación interadministrativa que será de obligado cumplimiento para todas las AA.PP., gracias a lo cual se dotará de uniformidad al modelo de Administración electrónica en las cuestiones de naturaleza técnica, teniendo por objeto la seguridad, la conservación y la normalización de la información, de los formatos y de las aplicaciones²¹.
14. El empleo de documentos administrativos electrónicos, bien de origen electrónico o en cualquier otro soporte (fundamentalmente papel), requiere un tratamiento de clasificación documental que permita, entre otras cosas, un comportamiento automático tanto en la gestión documental como en el procedimiento de gestión.
15. Más allá de esta visión general, la incidencia de las TICs en los procesos administrativos es mucho más global, abarcando:
 - El procedimiento administrativo electrónico.
 - El expediente administrativo electrónico.
 - La multiplicidad de soportes en la gestión documental.
 - La automatización de las decisiones administrativas.
 - La utilización de modelos normalizados.
 - El expediente y los documentos administrativos.
 - Derecho de los ciudadanos a no presentar documentos que acrediten información en posesión de las AA.PP.
 - Derecho de acceso al expediente. La protección de datos de carácter personal. El acceso a la información.
 - Conservación y destrucción de los expedientes y documentos administrativos. El expurgo.
 - Obligación de que las actuaciones administrativas queden documentadas.
 - Ventajas del expediente electrónico y su tramitación electrónica y telemática respecto del expediente clásico en papel.
16. En todas las políticas de mediados de los años noventa encaminadas a impulsar la Administración Electrónica entre las instituciones públicas existían varios condicionantes que determinaban su implantación y,

21 Martínez Gutiérrez, 2009. Apud. (Sanz Larruga, 2010), pág. 738

consecuentemente, su éxito: el alto nivel de inversión, la complejidad de la misma Administración Pública, el desfase organizativo y tecnológico entre instituciones, la desinformación de una parte importante de la ciudadanía y, principalmente, las dudas sobre la obsolescencia tecnológica, la inestabilidad de los soportes y de los formatos y, por tanto, la inseguridad en la gestión de la validez jurídica de estos documentos, centrada mayoritariamente en la firma electrónica o digital, y en propuestas de políticas de refirmado periódico de los documentos²². Unos años después, el entorno tecnológico ha cambiado lo bastante para ofrecer la confianza suficiente para desarrollar proyectos viables en el seno de la Administración electrónica. El abaratamiento de la tecnología permite una nueva visión de las políticas de refresco de soporte y de infraestructuras. La consolidación de estándares de facto, bien reconocidos oficialmente, como el PDF/A²³, o bien el mismo impulso de nuevos formatos desarrollados en código abierto, abren nuevas expectativas sobre la conservación del documento electrónico a largo plazo, o al menos durante plazos de tiempos razonables. Por otra parte, también se han definido modelos de referencia para el establecimiento de sistemas de archivo seguro, como Open Archival Information System (OAIS)²⁴, o para la evaluación o la implementación de sistemas de gestión eficiente de documentación electrónica.

17. En definitiva, el impacto de la Administración electrónica es global, lo que creemos justifica la relevancia de este tema y hace necesario revisar el grado exacto de incidencia, reflexionando debidamente sobre la serie de cambios que vienen acaeciendo, con la idea de adaptar la gestión administrativa documental a un nuevo paradigma donde el documento se conciba en el eje central de la gestión.
18. De la lectura de la Real Orden de 1900 antes citada, se desprende que el momento que vivimos actualmente, con respecto a la irrupción de los documentos electrónicos, en cuanto a su validez, integridad, autenticidad y no repudio, así como en lo relativo a la firma electrónica; tiene un claro precedente hace más de un siglo. De la misma manera que hoy disponemos de un marco jurídico que habilita a las Administraciones a trabajar con unos soportes distintos de aquellos con los que venía haciéndolo habitualmente, ya en el año 1900 se dictó la obligación de admitir documentos realizados con instrumentos distintos a los habituales en ese momento (la máquinas de escribir). Por lo tanto hoy las Administraciones tienen, no solo la obligación de admitir los documentos y firmas electrónicas, sino la obligación de usarlos.
19. Fue en la época del llamado Rey «*prudente*», cuando se institucionalizó un método de trabajo en el que el despacho por escrito predominaba sobre el

22 (Casellas i Serra & Oliveras Artau, 2008), pág. 402

23 PDF/A: Versión estándar ISO de Portable Document Format, para el archivo a largo plazo de documentos electrónicos.

24 OAIS: modelo de referencia para proporcionar un entorno estándar de la preservación de objetos de todo tipo, no sólo digitales. <<http://isdoc.net/es/index.php?opc=desms>>. Consulta 21.05.2013

despacho «a boca». En una Cédula de Felipe II dirigida a Jerónimo de Zurita²⁵, se puede leer que «sin la escritura no hay la noticia que concernía para la buena dirección de las cosas presentes y de las que cada día ocurren». Para el principal monarca europeo del momento, el mundo se movía de este modo, papel va, papel viene (no en vano fue llamado el «rey papelero»)²⁶.

20. Algunas cuestiones que se presentan hoy como novedosas (la tecnificación o normalización de los procedimientos administrativos), tienen destacados antecedentes en nuestra Historia del Derecho. La preocupación por normalizar los impresos, para agilizar el despacho de los asuntos, se observa ya desde finales del siglo XIX²⁷.
21. El uso de la firma supone, en relación con el documento electrónico, la imputación de la autoría a una persona determinada, permitiendo la identificación de su autor, y la garantía de la integridad, garantizándose que el documento no se manipule después de su firma electrónica, además de garantizarse su confidencialidad al transmitirse por la red de forma encriptada o codificada, impidiendo su conocimiento por terceros en el caso de ser interceptado²⁸.
22. En una Sentencia de la Sección 2ª de la Sala de lo Contencioso-Administrativo, de 3 de noviembre de 1997, se declara lo siguiente:

«Estamos asistiendo, en cierto modo, en algunas facetas de la vida, incluso jurídica, al ocaso de la civilización del papel, de la firma manuscrita y del monopolio de la escritura sobre la realidad documental. El documento, como objeto corporal que refleja una realidad fáctica con trascendencia jurídica, no puede identificarse, ya, en exclusiva, con el papel, como soporte, ni con la escritura, como unidad de significación. El ordenador y los ficheros que en él se almacenan constituyen, hoy día, una nueva forma de entender la materialidad de los títulos valores y, en especial, de los documentos mercantiles».
23. Las TICs son producto de la evolución de la ciencia y el conocimiento pero al mismo tiempo son capaces de generar ellas mismas conocimiento²⁹. Un ejemplo lo encontramos en el uso de la numeración de los párrafos y los hipervínculos, como se ha mencionado anteriormente, lo que ha permitido incrementar el valor documental al hacer uso de estas herramientas.
24. A nuestro juicio, actualmente, en una gran cantidad de Administraciones, persiste esta problemática, debido en gran medida a la dificultad económica y organizativa con la que cuentan; si bien es cierto que el marco jurídico actual ha establecido un conjunto de soportes legales que permiten el empleo de las TICs, no es menos cierto que hay una gran dispersión

25 El más importantes de los cronistas de Aragón. Consultado en <http://servicios3.aragon.es/opac/apiz/>. 27.04.2013

26 Parker, Geoffrey, *Felipe II*, Alianza, Madrid, 1984.

27 (Rivero Ortega, 2008), pág. 67

28 Prieto Sánchez, J.M. «El documento electrónico en la Administración Pública». Apud. (Oller Rubert, 2008) pág.81).

29 Piñar Mañas, J.L. (2007): *Revolución Tecnológica, Derecho Administrativo y Administración Pública. Notas provisionales para una reflexión*, Civitas, Madrid. (Consultado en (Palomar Olmeda, 2010), pág. 598)

normativa respecto del ámbito de aplicación, así como de la complejidad de su implementación.

1.1 El documento como elemento central de gestión

25. La emergencia de un «*Derecho Administrativo de la Información*» como elemento estructural del «*gobierno electrónico*» tiene una capital importancia en la búsqueda de la legitimidad democrática que la sociedad reclama de sus AA.PP.³⁰. A nuestro juicio, debido a la distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas (CC.AA) establecido en la Constitución Española (CE), existe una fuerte diferencia en la regulación legal, lo que provoca una gran diversidad de regulación. Por ello, en este trabajo se ha optado por un estudio de las normas españolas en materia de administración electrónica, y sus temas colaterales como son las TICs y la documentación, con independencia del territorio en el que son aplicables.
26. El capítulo IV del Título Segundo de la Ley 11/2007, de 22 de junio, de acceso electrónico de los ciudadanos a los Servicios Públicos (LAE), se titula «*De los documentos y los archivos electrónicos*», aborda algunos de los elementos básicos de la información: los documentos en los que se contiene, los archivos en los que se almacena y conserva y los expedientes en los que se ordena³¹.
27. El documento administrativo electrónico ya fue reconocido en el artículo 45.5 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, Ley de régimen jurídico y procedimiento administrativo común (LRJ-PAC)³². Se conceptúa como la unidad informativa básica de todo el sistema informativo. Actualmente debe analizarse teniendo en cuenta la institución de la firma electrónica, pues el artículo 29.1 LAE³³ dispone que para que un documento administrativo tenga la consideración de electrónico, requerirá la incorporación de una o varias firmas electrónicas.
28. En el momento actual, el documento es el elemento más característico de nuestra civilización. Nos encontramos inmersos en una sociedad enormemente burocratizada, en la que todas las gestiones y las relaciones entre las personas se realizan a través de documentos³⁴.
29. El nuevo paradigma de simplificación del procedimiento administrativo, proporcionado por el marco jurídico y el empleo de las TICs que este permite, incide en la mayor agilidad de la gestión documental y en una mejor carga burocrática para los ciudadanos. Esta modernización de la gestión documental pasa en gran medida por la consolidación de una nueva forma

30 (Sanz Larruga, 2010), pág. 692

31 (Sanz Larruga, 2010), pág. 693

32 Párrafo 1947

33 Párrafo 2117

34 (Antón y Barberá & Méndez Baquero, 2005)

de relaciones administrativas en las que el ciudadano ya no hace función de mero intermediario, esto es, de portador de documentos emitidos por una de ellas con destino a otra³⁵. El ciudadano pasa a ser el cliente de las Administraciones, para quien estas tienen que ajustar sus servicios.

30. En el preámbulo del Real Decreto 1671/2009, de 6 de noviembre, por el que se desarrolla parcialmente la Ley 11/2007 (RD LAE)³⁶, se destaca la «importancia de integrar, desde la misma incorporación de los documentos, de aquella información que permita su gestión, archivo y recuperación». La información contenida en el metadato Esquema de Metadatos para la Gestión del Documento Electrónico (e-EMGDE) «eEMGDE15 Ubicación»³⁷, cuya finalidad consiste en:
- Mantener la historia de la custodia y almacenamiento de un documento.
 - Proporcionar información acerca de la capacidad o limitaciones de tamaño de un soporte de almacenamiento.
 - Hacer posible la planificación de acciones de conservación, como la migración de documentos desde un soporte a otro.
 - Facilitar el desarrollo de estrategias eficaces para el almacenamiento y la conservación a lo largo del ciclo de vida de los documentos.
 - Planificar la selección de un soporte de almacenamiento.
 - Mantener la historia de la custodia y almacenamiento de los documentos.
 - Hacer posible la localización actual del documento.
31. En el metadato «eEMGDE 21.5 Modificación de los datos»³⁸, se registrará la información de la autoría y fecha de los posibles cambios que sufran los metadatos. Esto nos permitirá mantener una pista de autoría inalterable de las acciones realizadas. Otra información adicional (suplementaria), es la que contienen los metadatos encuadrados en «eEMGDE 21.6.1 Nombre del elemento», donde se incluye la información del nombre del elemento de metadato cuyo valor ha sufrido algún tipo de modificación. También es de destacar el «eEMGDE 21.6.2 Valor anterior»³⁹, donde se alojará el contenido anterior a la modificación.
32. Las AA.PP. podrán emitir válidamente por medios electrónicos los documentos administrativos, que incluirán una referencia temporal a través de medios electrónicos⁴⁰. De lo dispuesto en este artículo⁴¹ se destaca que

35 .[Valero Torrijos, J. «La gestión y conservación del documento administrativo electrónico», en Blasco Díaz, J. L. y Fabra Vals, M. J. (Eds.): *El documento electrónico: aspectos jurídicos, tecnológicos y archivísticos*, Universitat Jaume I, Castellón, pags. 23-71]. Apud.(Sanz Larruga, 2010), pág. 693).

36 Párrafo 2147

37 (Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas. Dirección General de Modernización Administrativa, 2012), págs. 55 y 56

38 (Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas. Dirección General de Modernización Administrativa, 2012), págs.. 66 y 67

39 (Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas. Dirección General de Modernización Administrativa, 2012), pág. 68

40 Párrafos 2117 y 2118

las AA.PP. pueden emitir documentos administrativos electrónicos, a los que tendrán que incorporar una o varias firmas electrónicas⁴², y una referencia temporal cuando la naturaleza del documento lo requiera.

33. El artículo 6.2.a) LAE⁴³ reconoce el derecho a los ciudadanos de elegir «*el canal a través del cual relacionarse por medios electrónicos con las AA.PP.*». Esto supone que la utilización de los medios y documentos electrónicos va a convivir con los que se emitan en soporte papel, lo que obliga a mantener la duplicidad de los soportes de gestión documental. Algo parecido es lo que viene sucediendo desde que el hombre inventó la escritura, momento a partir del cual se ha comunicado de forma oral y escrita.
34. Los seres humanos no nos comunicamos porque sí, tenemos la necesidad de transmitir ideas, proyectos, pensamientos, etcétera, y es por esto que necesitamos comunicarnos. La historia de la comunicación tiene su origen millones de años atrás; el hombre, desde que existió, buscó siempre una forma, aunque esta sea primitiva de comunicar sus pensamientos y a su vez las acciones. La historia de la comunicación la define como la transmisión y recepción de ideas, mensajes e información, lo que dio lugar a distintos tipos de comunicación: visual, verbal, escrita, auditiva, etcétera⁴⁴. La escritura nació para representar las principales ideas del hombre, comenzando por sus vivencias básicas, y continuando por la religión, también se encuentra indisolublemente unida al surgimiento de la Administración⁴⁵.
35. La palabra escritura proviene del latín «*scripturam*», acción y efecto de escribir. Si la consideramos como un sistema gráfico de representación de la palabra, sus manifestaciones más antiguas aparecen en el cuarto milenio aC. La escritura ideográfica nace cuando se establece la equivalencia entre la representación pictográfica⁴⁶ de un objeto, por muy convencional que sea, y el objeto mismo. El paso de la escritura ideográfica a la fonética, atribuida por la mayoría de las culturas a sus diferentes divinidades, es sin duda obra de algunos hombres de talento excepcional. El elemento inicial básico del lenguaje escrito fue el «*pictograma*», es decir, un símbolo característico de algo. Estos a su vez evolucionaron hacia los «*ideogramas*», los cuales invocaban imágenes e ideas asociadas para construir una narrativa. Unos 2.800 años a.C., la grafía cuneiforme instituye el uso de signos formales y abstractos en el que se basan los modelos alfabéticos⁴⁷.

41 Artículo 29 LAE. Párrafo 2117

42 Párrafo 2117

43 Párrafo 2081

44 <http://www.estudiosimbiosis.com.ar/comunicacion/historia.html> Consultado el 13.11.2011

45 (Rivero Ortega, 2008), pág. 39

46 Escritura ideográfica que consiste en dibujar los objetos que han de explicarse con palabras.
RAE

47 (Antón y Barberá & Méndez Baquero, 2005), págs. 61 a 63

36. Piedra Rosetta: descubierta en 1799 por un soldado de la expedición francesa a Egipto, para la construcción de (Raschid) en el delta del trilingüe conocido, la decreto que fue año 176 aC, a favor del decreto aparecen tres de 14 renglones escritos egipcios, el texto medio egipcio demótico y el renglones en griego



Ilustración 1: piedra Rosetta

37. La Piedra de Rosetta es un fragmento de una antigua estela egipcia de granodiorita inscrita con un decreto publicado en Menfis en el año 196 a. C. en nombre del faraón Ptolomeo V. El decreto aparece en tres escrituras distintas: el texto superior en jeroglíficos egipcios, la parte intermedia en escritura demótica y la inferior en griego antiguo. Gracias a que presenta esencialmente el mismo contenido en las tres inscripciones, con diferencias menores entre ellas, esta piedra facilitó la clave para el entendimiento moderno de los jeroglíficos egipcios⁴⁹.

38. Disco de Phaistos, descubierto en 1908 por Luigi Pernier en Fastos (Creta). El disco de arcilla cocida con inscripciones en ambas caras está fechado a finales de la Edad de Bronce. El uso y su origen han sido determinados. El propósito de uso y su origen aún no han sido determinados.



La inscripción fue realizada mediante presión de sellos jeroglíficos preformados sobre la arcilla blanda, en una secuencia espiralada hacia el centro del disco. Este fue luego cocido a alta temperatura⁵⁰.

Ilustración 2: disco de Phaistos

39. La primera evidencia de un sistema de escritura sumeria nos la ofrece el hallazgo de una tablilla de piedra de la ciudad de Kish, que data del año 3500 a.C., que contiene varios pictogramas, entre ellos una cabeza, un pie y una mano. Los pictogramas, son símbolos pictóricos que imitan rigurosamente un objeto particular. Gradualmente, por asociación, el signo

48 <http://es.wikipedia.org/Piedra_de_Rosetta>. Consultado el 3.01.2012)

49 <http://es.wikipedia.org/wiki/Piedra_de_Rosetta>. Consulta 21.05.2013

50 <http://es.wikipedia.org/wiki/Disco_de_Festos>. Consulta 21.05.2013

puede llegar a encarnar una imagen menos concreta: el Sol, por ejemplo podría interpretar al «*día*». Una figura empleada así se denomina «*ideograma*»^{51 y 52}.

40. Los sumerios se valían de la arcilla blanda como superficie para escribir, sirviéndose de un punzón de madera o caña. La impresión del punzón deja marcas con aspecto de cuña, y por ello la grafía sumeria se denomina «*cuneiforme*» del latín «*caña*»⁵³.
41. Aproximadamente a partir del año 3000 a.C., los egipcios aplicaron un modo de pictografía conocida como «*jeroglíficos*», que significa «*escritura sagrada tallada*». En el plazo de doscientos años desarrollaron una grafía llamada «*hierática*»⁵⁴. Mil años después usaban igualmente una caligrafía menos formal, conocida como «*demótica*»⁵⁵. La escritura hierática evoluciona como versión simplificada de los jeroglíficos, mientras que la demótica era una escritura cursiva y práctica. El uso de pinceles de caña y tinta líquida para pintar los signos y pictogramas, en lugar de servirse de símbolos tallados, supuso una substancial influencia en el desarrollo de los estilos de la escritura egipcia. Además, escribían sobre papiro, una superficie fina y flexible, y no encima de la piedra, madera o arcilla, aunque dichos materiales fueran alternativas más baratas y accesibles. Las pieles preparadas de animales eran aún más caras que el papiro, y se reservaban para documentos de especial importancia⁵⁶.
42. En cierto sentido, la historia del régimen y empleo de los documentos y expedientes por la Administración es, al fin y al cabo, la historia de la evolución del poder de Estado, tal y como lo entendemos, pues el papel⁵⁷ ha sido, probablemente, su principal elemento de consolidación, superando en tiempo de paz la importancia de la violencia física⁵⁸.
43. En España, como se ha citado anteriormente, las primeras disposiciones sobre conservación de documentos públicos se localizan en las leyes de Alfonso X, a mediados del siglo XIII, cuando se regula la figura del escribano⁵⁹. Al servicio de los reyes Sancho IV, Fernando IV y Alfonso XI

51 Imagen convencional o símbolo que representa un ser o una idea, pero no palabras o frases fijas que los signifiquen. RAE

52 (Antón y Barberá & Méndez Baquero, 2005), pág. 64

53 (Antón y Barberá & Méndez Baquero, 2005), pág. 64

54 Se dice de cierta escritura de los antiguos egipcios, que era una abreviación de la jeroglífica. RAE

55 Se dice de un género de escritura cursiva empleado por los antiguos egipcios para diversos actos privados. RAE

56 (Antón y Barberá & Méndez Baquero, 2005), pág. 65

57 «*Lo que ayer era estropajo Que desecho la sartén, Hoy pliego, manda dos mundos Y está amenazando tres*». Francisco de Quevedo, «*Acuerda el papel su origen humilde*» apud. Gayoso Carreira, Gonzalo. Apud. (Rivero Ortega, 2008), pág. 45.

58 (Rivero Ortega, 2008), pág. 41

59 «...deben guardar un libro registro en que escriban las notas de todas las cartas, ... y en cada villa debe haber otro registro en que escriban todas las cuentas de las rentas ... y

trabajaron amanuenses, encargados de la redacción, revisión y custodia de documentos. La *conscripto documental* (redacción de documentos) comienza a adquirir relieve en este período, utilizándose ya borradores, minutas, registros y sellos para su validación⁶⁰.

44. Será en las Cortes de Valladolid de 1299, cuando se creen los registros de las cartas de cámara, los de justicia y los de los alcaldes, registros que quedarían durante un año en poder de los oficiales que los produjeran, para pasar después a la guarda del camarero real, primer archivero de nuestra historia⁶¹.
45. En sentencia del Tribunal Supremo de 28 de febrero de 1990, se define documento como: *«toda representación gráfica, expresa y cierta de acontecimientos, de sucesos y de hechos acaecidos con anterioridad, por virtud del cual, generalmente de forma escrita pero no exclusiva, se recoge aquello que se quiere hacer constar, con certeza, seguridad, seguridad y acreditamiento, a todos los efectos y para múltiples finalidades»*.
46. En sentencia del Tribunal Supremo de 19 de abril de 1991, se indicó que *«el concepto de documento, actualmente, no puede reservarse y ceñirse en exclusividad al papel reflejo y receptor por escrito de una declaración humana, desde el momento que nuevas técnicas han multiplicado las ofertas de soportes físicos capaces de corporizar y dotar de perpetuación al pensamiento y a la declaración de voluntad; una grabación de video, o cinematográfica, un disco o una cinta magnetofónica, los disquetes informáticos, portadores de manifestaciones y acreditamientos, con vocación probatoria, pueden ser susceptibles de manipulaciones falsarias al igual que el documento escrito»*.
47. La legislación Española emplea el término *«electrónico/a»* para hacer referencia a todo lo relacionado con la Informática, Telemática, etcétera, si bien podemos encontrar algunos textos en los que, se empleaba el término *«telemático»*. Se puede y debe hacer una distinción conceptual entre los *«documentos generados o transmitidos por medios electrónicos»*, los *«documentos generados por medios informáticos»* y los *«documentos generados por medios telemáticos»*⁶².

deben ser guardados e honrados los escribanos de las ciudades e villas». (Martínez Díez, Gonzalo, *Leyes de Alfonso X. Edición y análisis crítico*, Fundación Sánchez Albornoz, 1985, pág. 366).

60 Estola Elizondo, María Isabel, *Administración y documentación pública castellano-leonesa durante el reinado de Sancho IV-Alfonso XI (1282-1350)*, Universidad Complutense, Madrid, 1991. Apud. (Rivero Ortega, 2008), pág. 41.

61 Conde y Delgado de Molina, Rafael, *Archivos y archiveros en la Edad Media Peninsular*, en Genereño, Juan José/Moreno López, Ángeles (Coords.), *Historia de los Archivos y de la Archivística en España*, Universidad de Valladolid, 1998. Apud. (Rivero Ortega, 2008), pág. 42.

62 [Davara Rodríguez, M. A. (1993): «El documento electrónico en la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones y del procedimiento administrativo común», en *RAP*, núm. 131, págs.. 455-492]. Apud.(Sanz Larruga, 2010), pág. 695).

48. Zapatero Lourinho distingue tres categorías de documentos «electrónicos»⁶³:
- Electrónico: en el que no hay posibilidad de tratamiento informático.
 - Informático: en el que se obtiene como resultado de un tratamiento informático.
 - Telemático: el que se envía a través de las telecomunicaciones.
49. Aún cuando la nueva regulación legal de la LAE utilice la expresión «documento electrónico», no lo hace en un sentido estricto sino que, al contrario, se trata de una acepción omnicomprensiva de las diversas modalidades tecnológicas.⁶⁴
50. La Ley 1/2000, de 7 de enero, Ley de Enjuiciamiento Civil (LEC), sobre la forma de presentación de documentos públicos y privados, admite su presentación en soporte electrónico a través de imagen digitalizada incorporada como anexo que habrá de ir firmado mediante firma electrónica reconocida⁶⁵. Respecto a los medios de prueba, tanto para los documentos públicos (artículo 318)⁶⁶ como para los documentos privados (artículos 326 y 327)⁶⁷ admite el documento en soporte electrónico.
51. La Ley 59/2003, de 19 de diciembre, de Firma electrónica (LFE) en su artículo 3.5⁶⁸ define el documento electrónico como «*el redactado en soporte electrónico que incorpore datos que estén firmados electrónicamente*». Esta redacción fue modificada por el artículo 5 de la Ley 56/2007, de 28 de diciembre, de Medidas de Impulso de la Sociedad de la Información (LISI)⁶⁹, quedando la definición idéntica a la propuesta en la LAE. Por otra parte, la LAE, en el anexo de definiciones lo considera como «*información de cualquier naturaleza en forma electrónica, archivada en un soporte electrónico según un formato determinado y susceptible de identificación y tratamiento diferenciado*». El Consejo Internacional de Archivos, definió en 2006 el documento electrónico como «*información registrada, producida, reproducida, recibida durante la iniciación, desarrollo o terminación de una actividad personal o institucional y que incluye contenido, contexto y estructura suficiente para servir como testimonio (o prueba)*»⁷⁰. Se considera

63 [Zapatero Lourinho, A. S. (1994): «El documento telemático: concepto, naturaleza y validación», en Archivos, informática y nuevos soportes documentales, X Jornadas de Archivos Municipales, El Escorial, Grupo de Archiveros Municipales de Madrid, págs.. 91-107]. Apud.(Sanz Larruga, 2010), pág. 693).

64 [Valero Torrijos, J. El régimen jurídico de la e-Administración. El uso de los medios informáticos y telemáticos en el procedimiento administrativo común, 2ª edición revisada y ampliada, Comares, Granada]. Apud.(Sanz Larruga, 2010), pág. 695).

65 Párrafo 2273

66 Párrafo 2274

67 Párrafos 2275 y 2276

68 Párrafo 2170

69 Párrafo 2197

70 [Gómez Díaz, R. (2009): «Documentos y nuevas tecnologías», en Sendín García, M. y Gómez]. Apud. (Sanz Larruga, 2010), pág. 700.

documento a «*un soporte que contiene información que es apta para ser incorporada a un expediente*»⁷¹.

52. El artículo 41.1 RDLAE⁷² establece las características del documento electrónico, indicando que la información debe estar archivada en un soporte electrónico y disponer de los datos que lo identifiquen y permitan su individualización. Según la LAE, el documento electrónico, se compone de tres elementos esenciales: soporte (le confiere la corporeidad física), información, y registro (fijación de la información en el soporte)⁷³.
53. Los Archivos son «*conjuntos organizados de documentos, independientemente de los fines a que responda*». Los Registros Administrativos constituyen también «*instrumentos o centros de ordenación o gestión de documentos, ya sea con la simple finalidad de controlar los documentos que entran, circulan y salen de los distintos centros administrativos... o para las muy diversas finalidades a que responde el proteico conjunto de los registros especiales...*»⁷⁴
54. En el artículo 10. b) CE⁷⁵ se reserva la regulación a la ley, para el acceso de los ciudadanos a los Archivos y Registros Administrativos, contemplando algunas excepciones. Actualmente se encuentra en trámite parlamentario el Proyecto de Ley de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno⁷⁶, que ampliará los derechos de los ciudadanos al acceso a los documentos en poder de las AA.PP⁷⁷.
55. Como consecuencia de ese mandato Constitucional, el artículo 37.1 LRJ-PAC⁷⁸ dispone que los ciudadanos tienen derecho a acceder a los registros y documentos que forman parte de un expediente, cuando los procedimientos estén terminados a la fecha de la solicitud. No obstante lo descrito en este precepto legal, de aprobarse el proyecto de Ley de Transparencia, se potenciará el acceso a la información por parte de los interesados.
56. En el artículo 59.1⁷⁹ de la LRJ-PAC se definen los Archivos como un conjunto o reunión de documentos, reunidos por personas, en el ejercicio de

71 [González Navarro, F. (2007): «Hacia la implementación de un sistema global de acceso electrónico a las Administraciones Públicas», en Revista Jurídica de Navarra, núm. 43, págs.. 93-165]. Apud. (Sanz Larruga, 2010), pág. 702.

72 (España (RDLAE), 2009), Párrafo 2151

73 [Cruz Mundet, J. R. y Mikelarena Peña, F. (2006): Información y documentación administrativa, 2º edición, Tecnos, Madrid]. Apud.(Sanz Larruga, 2010), pág. 700).

74 [Fernández Ramos, S. (1997): El derecho de acceso a los documentos administrativos, Marcial Pons, Madrid]. Apud. (Sanz Larruga, 2010), pág. 701.

75 Párrafo 1884

76 Aprobado por el Consejo de Ministros el 27 de julio de 2010. Accesible en <http://www.leydetransparencia.gob.es>

77 Administraciones Públicas

78 Párrafo 1927

79 (España (LRJ-PAC), 1992), párrafo 2203

sus actividades, para su utilización en la investigación, cultura, información y gestión administrativa. Asimismo, se entienden por Archivos las instituciones culturales donde se reúnen, conservan, ordenan y difunden para los fines anteriormente mencionados dichos conjuntos orgánicos. Es decir, Archivo es la colección y el edificio donde se gestionan.

57. La secuencia de la regulación de los Archivos, Registros y técnicas telemáticas, contenidas en los artículos 37, 38 y 45 de la LRJ-PAC⁸⁰ aporta los instrumentos necesarios para la interconexión documental administrativa, como premisa para poder hacer operativa la exigencia procedimental de resolver en tiempo y forma y para la coherente articulación del sistema administrativo del Estado descentralizado⁸¹.
58. El archivo electrónico de documentos se encuentra regulado en el artículo 31 de la LAE⁸², donde se establece que podrán almacenarse en soporte electrónico todos los documentos utilizados en actuaciones administrativas. En la exposición de motivos de esta norma, se define el archivo de oficina como «*el vinculado a la tramitación de expedientes*»⁸³.
59. La Ley Foral de Navarra 12/2007, de 4 de abril, de Archivos y Documentos de Navarra (LFNAD) regula en el artículo 15⁸⁴ el ciclo de vida de los documentos y sus fases:
- Fase activa: la documentación está en período de tramitación o de uso habitual. Se trata del archivo de gestión o de oficina.
 - Fase semiactiva: una vez terminada la tramitación, pero la documentación mantiene un valor administrativo. Es el archivo intermedio.
 - Fase inactiva: la documentación ha perdido su valor administrativo, pero se considera útil para la información o investigación. Su conservación debe ser permanente. Es el archivo histórico.
60. La producción cobra un protagonismo inusitado en esa gestión electrónica documental, formando parte inexcusable de ella, de aquí que hoy el ciclo vital y sus tres fases clásicas se tambaleen. Teniendo en cuenta el uso y utilidad de los documentos las edades documentales se van a reducir a dos: una que pudiéramos estimar de producción o administrativa y otra de custodia o de conservación permanente. De tal manera que el ciclo vital aumenta su espacio pero simplifica las edades, reduciéndolas⁸⁵.

80 (España (LRJ-PAC), 1992), párrafos 1927, 1928, 1946 y 1947

81 [Sánchez Blanco, A. (1999): «El sistema de archivos: de las referencias histórico-culturales a las bases de las Administraciones Públicas», REDA, 167 págs. 359-388]. Apud.(Sanz Larruga, 2010), pág. 729).

82 (España (LAE), 2007), párrafo 2125

83 (España (LAE), 2007), párrafo 2051

84 (España (LFNAD), 2007), párrafo 2204

85 «¿Qué es eso que decimos Archivística?, Actas de «Archivar ¿para qué?, Archivo General de la Nación, Lima octubre 2011. Apud. (Heredia Herrera, 2011), pág. 10

61. La gestión de documentos administrativos (records management) consiste en un conjunto de tareas y procedimientos orientados a lograr una mayor eficacia y economía en la explotación de los documentos por parte de las AA.PP.⁸⁶.
62. El término «gestión de documentos⁸⁷», tiene su origen en los años 39 del siglo XX en Estados Unidos, cuando se configura el sistema archivístico nacional. Desde su nacimiento las sociedades industriales experimentaron un acelerado ritmo de crecimiento que dio paso a un modelo de sociedad más complejo, que se basa en un conjunto de actividades que necesitan ser documentadas. La información contenida en estos documentos y las pruebas de las que eran soporte constituían elementos clave para el desarrollo de organizaciones cada vez más complejas, competitivas, necesitadas de datos para la planificación, de pruebas para los litigios, etcétera. Todo esto hizo que la organización de los documentos resultara crucial, no sólo en su concepción clásica y vinculada a la custodia, sino durante la etapa en la que resultan necesarios para el correcto funcionamiento de las organizaciones.
63. La gestión de documentos es un conjunto de tareas y procedimientos cuyo objetivo es lograr una mayor eficacia y economía en la explotación de los documentos por parte de las organizaciones. Es el tratamiento archivístico al que se someten los documentos en las primeras fases de su ciclo de vida, durante el tiempo que son necesarios para la gestión administrativa, la toma de decisiones y la obtención de pruebas. Es ese período que comienza cuando los documentos ingresan en una organización o son creados por ella, y finaliza cuando se seleccionan aquellos que por su valor construirán el patrimonio histórico de la organización, mientras los demás se destinan a su eliminación⁸⁸.
64. Las normas internacionales — International Organization for Standardization (ISO)— que tratan los distintos aspectos en los que intervienen los documentos son:
- ISO⁸⁹ 15489:2001: sobre gestión de documentos, recoge todos los elementos y componentes del sistema de gestión de documentos.
 - ISO 23081:2004: se especifican los principios que hay que tener en cuenta a la hora de gestionar los metadatos de los documentos electrónicos.
 - ISO 27001:2005: sobre los requisitos de gestión de seguridad de la información.
 - ISO 26102:2006: sesión a largo plazo de los documentos de archivo.
 - ISO 19005:2005: sobre formatos de conservación de los documentos de archivo.

86 (Sanz Larruga, 2010), pág. 737

87 Records management

88 Consultado en < <http://borisroviugr.blogspot.com.es/2012/11/la-gestion-de-documentos-es-un-conjunto.html> >, [consultado el 28.04.2013]

89 ISO: International Organization Standardization

65. En relación a la específica gestión de los documentos electrónicos se ha elaborado en el marco de la Unión Europea (UE), el Modelo de Requisitos para la Gestión de Documentos Electrónicos (MoReq)⁹⁰, con el fin de poder ser utilizado por todos los países de UE y por todos los interesados en el desarrollo y aplicación de sistemas de gestión de documentos electrónicos de archivo (archiveros, gestores de información, gestores, diseñadores de software, proveedores de servicios, instituciones académicas y de formación). MoReq incide especialmente en los requisitos funcionales del Sistema de Gestión de Documentos Electrónicos de Archivo (SGDEA). La especificación se ha concebido de forma que pueda aplicarse en todas las organizaciones públicas y privadas que deseen introducir un SGDEA o bien quieran evaluar la capacidad del que ya poseen. El SGDEA se enmarca dentro del ámbito más general de la conservación de la información en soporte electrónico tratado en los criterios de seguridad, normalización y conservación de las aplicaciones utilizadas para el ejercicio de potestades. Documento que ha sido sustituido por las nuevas normas de los Esquemas Nacionales de Interoperabilidad y Seguridad de la Administración electrónica.
66. El Real Decreto 3/2010, de 8 de enero, que define el Esquema Nacional de Seguridad en el ámbito de la Administración Electrónica (RDENS)⁹¹ tiene la consideración de instrumento de coordinación interadministrativa, que será de obligado cumplimiento para todas las AA.PP., gracias a lo cual se dotará de uniformidad al modelo de Administración electrónica en las cuestiones de naturaleza técnica, teniendo por objeto la seguridad, la conservación y la normalización de la información, de los formatos y de las aplicaciones⁹².
67. En la Disposición Adicional del Real Decreto 4/2010 de 8 de enero, por el que se regula el ENI en el ámbito de la Administración electrónica (RDENI)⁹³, se hace referencia a normas técnicas relativas a:
- Catálogos de estándares.
 - Documentos electrónicos.
 - Digitalización de documentos.
 - Expediente electrónico.
 - Política de gestión de documentos electrónicos.
 - Procedimientos de copiado auténtico.
 - Conservación entre documentos electrónicos.
68. Los criterios de seguridad y conservación de los documentos han sido regulados por:
- En el RDENS⁹⁴, artículos 7.5⁹⁵ y 21⁹⁶.

90 < <http://www.moreq2.eu/>. Consulta 21.05.2013

91 (España (RDENI), 2010)

92 [Martínez Gutiérrez, R. (2009): *Administración Pública Electrónica*, Civitas-Thomson.] Apud.(Sanz Larruga, 2010), pág. 738).

93 (España (RDENI), 2010), párrafo 2210

94 (España (RDENS), 2010)

- Artículos 21 a 24 RDENI⁹⁷.
69. Las mayores posibilidades de modificación, transformación o manipulación a que se encuentran sometidos los documentos electrónicos justifican que sea necesario extremar las garantías de titularidad, originalidad y autenticidad, de ahí que la referencia temporal se encuentre plenamente justificada en estos casos⁹⁸. A pesar de que dicha garantía no se dé en el caso de los documentos en soporte papel, respecto de los cuales la práctica administrativa nos ofrecería no pocos ejemplos de alteraciones temporales en cuanto a la fecha de los documentos y registros administrativos. En este sentido, la tecnología proporciona de nuevo una mayor garantía, siempre que se adopten las oportunas medidas tanto a nivel de control de las aplicaciones y programas como, simplemente, desde la perspectiva organizativa⁹⁹.
70. Una interpretación sistemática de varios preceptos de la LAE demuestra la intención bien clara de que el tránsito del procedimiento en papel al empleo de las TICs no implique un menoscabo de las garantías. En el artículo 4.d) de la LAE¹⁰⁰ se dispone que es exigible que se cumplan, como mínimo, los mismos niveles de seguridad que para la utilización de los medios no electrónicos en la actividad administrativa.
71. Las posibilidades de manejo de la documentación deberían crecer, no reducirse, pues aunque no cabe duda de que el papel ofrece menos ventajas sistematizadoras y de tratamiento de la información que las TICs, la constancia documental tiene numerosas ventajas desde el punto de vista del principio de legalidad y de la realización del Estado de Derecho¹⁰¹.
72. Los principales problemas que se planteaban —y se plantean— en el uso de medios electrónicos y en la implantación del documento electrónico son los relacionados con el de la seguridad de estas relaciones, siendo el objetivo fundamental *«trasplantar los valores y la seguridad de la Administración del papel al mundo de la acción administrativa electrónica desde una perspectiva jurídica, para lo cual han de adoptarse las medidas normativas que aseguren la normal eficacia de las herramientas técnicas empleadas y, lo que resulta incluso más importante a la hora de generar confianza, su transparencia»*¹⁰².

95 Párrafo 2211

96 Párrafo 2212

97 Párrafos 2206, 2207, 2208 y 2209

98 [Sanz Larruga, F.J. (2008): «Documentos y archivos electrónicos», en E. Gamero Casado y J. Valero Torrijos (coords.) La Ley de Administración electrónica. Comentario sistemático a la Ley 11/2007, de 22 de junio, sobre Acceso Electrónico de los Ciudadanos a los Servicios Públicos, Thomson-Civitas, Cizur Menor. Apud.(Valero Torrijos J. , 2008), (pág. 52)]

99 (Valero Torrijos J. , 2008), pág. 52

100 Párrafo 2066

101 (Rivero Ortega, 2008), pág. 183.

102 Barnés Vázquez, J. (2000). «Una reflexión introductoria sobre el Derecho Administrativo y la Administración Pública de la Sociedad de la Información y del Conocimiento» en *Revista*

73. Los odres nuevos siguen conteniendo vino viejo. Y ese vino viejo lo representan siempre los mismos sencillos pero esenciales temas sobre los que se gestó y evolucionó el Derecho Administrativo: la dialéctica entre lo público y lo privado, entre el Estado y el individuo, entre la eficacia y el control. Las garantías, la seguridad, la publicidad, la transparencia. La conexión entre el Estado y la Sociedad a la que aquel sirve y está supeditado¹⁰³.
74. La escritura constituye una grafía biológica en la que se pone de manifiesto tanto la anatomía como el funcionalismo de un determinado sujeto, por lo que posee carácter personalizador. Escribir es, ante todo, la ejecución de un gesto y cualquier gesto, por peculiar que sea, sólo es el resultado de la puesta en marcha de determinadas regiones cerebrales en las cuales se conciben y controlan los movimientos. Escribir es en definitiva, una ejecución individual, la materialización singular de la personalidad que sin duda pone de manifiesto los aspectos más íntimos del psiquismo humano¹⁰⁴.
75. Las resoluciones administrativas y los principales documentos y expedientes deben estar también en formato papel, para permitir la realización del derecho a elegir entre el medio electrónico y el formato clásico, en tanto se consolidan las ventajas del expediente electrónico¹⁰⁵.
76. A nuestro juicio, en aplicación del ENI y del Esquema Nacional de Seguridad (ENS), es requerido que los documentos que se produzcan desde el ERP de gestión, se construyan en formato eXtensible Markup Language (XML)¹⁰⁶, ya que de no ser así, sería complicado poder disponer de documentos que respondan al criterio normativo de la interoperabilidad. Este lenguaje es el ideal para el intercambio de información, si bien no es de fácil lectura de forma directa por el hombre, ya que está orientado al intercambio de información entre sistemas informáticos y de forma telemática. Para hacer más amigable y fácil su lectura, manteniendo la adaptación a ENI-ENS, entendemos que inmediatamente después de formalizar el documento, se debe crear un conjunto de copias auténticas electrónicas, de manera que nos permita hacer una posterior gestión documental sin necesidad de la construcción de estas copias a demanda, aplicando otro de los principios normativos, el relacionado con la proactividad.
77. Además de disponer en el gestor documental del documento original y una copia auténtica electrónica, deberíamos construir un conjunto de copias auténticas parciales, en función de las limitaciones de acceso a la información contenida en los documentos, en aplicación del marco jurídico que limite el acceso a los datos. El detalle y características de estas copias

Andalucía de Administración Pública, núm. 40, página 32. Apud. (Oller Rubert, 2008), pág. 90

103 (Rivero Ortega, 2008), prólogo (Martín Rebollo, Luis) pág 24

104 (Antón y Barberá & Méndez Baquero, 2005)

105 (Rivero Ortega, 2008), pág. 183.

106 Lenguaje de marcas concebido como un estándar para el intercambio de información estructurada entre diversas plataformas

se desarrolla en el epígrafe de la construcción de los documentos administrativos por capas secuenciales.

78. Diversos autores con mucha lógica, por cierto, plantean la conveniencia en hacer una reconsideración conceptual y normativa del modelo de gestión documental, ya que los actuales se basan en el papel como soporte de las actuaciones administrativas. Para ello sería necesario abandonar el modelo tradicional de documento administrativo, confiriendo una mayor relevancia a la información contenida en los documentos. Estos autores, entre los que destaca el profesor Julián Valero, proponen que el centro de atención sea el contenido de los documentos, no el continente, de manera que se pueda llevar a cabo una gestión de la información desvinculada del formato en el que se encuentre.
79. Todo proyecto de gestión documental debe ir acompañado de una visión global que vaya más allá de «los documentos»: es necesario verla en la dimensión de la política de información de la empresa y de su cultura corporativa¹⁰⁷.
80. Hay una atención preferente a los documentos antes que a los archivos, de aquí el protagonismo de la gestión documental que llega a arrinconar a la archivística. Los documentos pueden existir sin los archivos, mientras estos difícilmente pueden concebirse sin aquellos¹⁰⁸.
81. Como indicamos anteriormente, la tecnología informática actual permite la gestión de los documentos como tales, manteniendo la entidad de contenedores de datos. Dado que estos sistemas son capaces de trabajar con los datos contenidos en los documentos y teniendo presentes los criterios aquí expuestos, entendemos que podemos, por fin, alejarnos de las rigideces que impusieron las bases de datos relacionales, sin olvidar que es necesario que el documento no pierda su identidad, ya que es de su lectura desde donde se puede adquirir el conocimiento del acto administrativo que contiene.
82. Los documentos contienen datos e información (o datos en contexto) y mucho conocimiento corporativo, que forma parte de los «bienes intangibles del capital intelectual»¹⁰⁹.
83. En el proyecto International Research on Permanent Autentic Records in Electronics Systems (InterPARES)¹¹⁰ se reconocen cinco contextos: jurídico-administrativo, documental, de procedencia, procedimental y tecnológico¹¹¹.

107 (d'Alòs-Moner, 2006), pág. 225

108 (Heredia Herrera, 2011), pág. 1

109 (d'Alòs-Moner, 2006), pág. 223

110 El Proyecto InterPARES 3 -International Research on Permanent Authentic Records in Electronic Systems- o «**Investigación Internacional Acerca de Registros Documentales Permanentes y Auténticos en Sistemas Electrónicos**» es un esfuerzo de colaboración internacional, consolidado a lo largo de varios países y formado por equipos multinacionales. < http://www.interpares.org/ip3/ip3_index.cfm?team=5>. Consultado el 04.05.2013.

111 (Heredia Herrera, 2011), pág. 12

84. Nada es reconocible fuera de contexto, los contextos son los que hacen visibles a los documentos¹¹².
85. A nuestro juicio, teniendo presente que el documento, como contenedor de datos e información contextualizada de los actos que realiza una Administración, no debe estar diseñado solo para la interpretación por sistemas informáticos (a efectos de interoperabilidad), sino que también su lectura debe proporcionar a un lector la base necesaria para formarse el juicio de valor que lo lleve al conocimiento que la Administración ha plasmado en el documento. En base a ello y sin olvidar que la tecnología actual lo permite, la gestión documental debe configurarse en la tramitación de los documentos como tales, incluyendo datos e información, quedando registrada en el ERP gestor.

1.2 El *Homo sapiens sapiens*¹¹³

86. Así se denomina al «hombre que sabe que sabe». Según Colwyn Trevarthen¹¹⁴ el conocimiento humano está sustentado en tres bases principales de su propia condición:
- El saber el por qué y qué se está haciendo. Es lo que se denomina la intencionalidad consciente.
 - La *vigilia* consciente que es la percepción de la realidad. El saber qué se ve, que se siente, que se toca o qué se oye.
 - Saber que se sabe, es decir, tener conocimiento de las sensaciones personales y de los demás, es tener una participación consciente en el mundo. Esto permite establecer que el conocimiento varía constantemente y que la identidad personal y el saber cambian paralelamente con este.
87. Surgido hace unos ciento cincuenta mil años en África, los hallazgos realizados en Herto (Etiopía), nos hablan de que estos primeros *Homo sapiens* eran personas cuyos rasgos morfológicos se parecían y mucho a los actuales. Tal es la similitud que son considerados los primeros en poseer un esqueleto «anatómicamente moderno». Tras su salida de África, estos grupos fueron superando todas las dificultades y adaptando a territorios vírgenes para el ser humano hasta ese momento, lo que es señal inequívoca de su éxito. Tanto es así que hace unos quince mil años, tal vez algo más, todo el planeta ya estaba poblado por una única especie, la nuestra, muy politípica y en la que la diversidad es su riqueza. Desde una perspectiva antropocéntrica, puede parecer que con el *Homo sapiens* la humanidad ha

112 (Heredia Herrera, 2011), pág. 12

113 El nombre de *Homo sapiens sapiens* en algunas clasificaciones es sustituido por el de *Homo sapiens* únicamente, al considerarse la especie monotípica, lo cual sucede en aquellas hipótesis en las que a las otras subespecies se les da el rango de especie. En la actualidad los científicos aún debaten sobre el correcto nivel taxonómico, por lo que en los textos se pueden encontrar ambas denominaciones para identificar esta línea filogenética.

114 Profesor emérito de la Universidad de Edimburgo

alcanzado su meta y la perfección pero, ¿será este el final de la evolución humana?¹¹⁵.

88. El ser humano constituye desde el punto de vista biológico una especie animal bajo la denominación científica de *Homo sapiens* (del latín *Homo*=hombre, *sapiens*=sabio) y pertenece a la familia *Hominidae*¹¹⁶.
89. Los seres humanos pueden llegar a poseer capacidades mentales que les permiten inventar, aprender y utilizar estructuras lingüísticas complejas, matemáticas, escritura, ciencia, tecnología. Los humanos son entes sociales, capaces de concebir, transmitir y aprender conceptos totalmente abstractos. Tienen la capacidad de ser conscientes de sí mismos, así como de su pasado; saben que tienen el poder de planear, transformar y realizar proyectos de diversos tipos.
90. El nombre científico —*sapiens*—, es el asignado por el naturalista sueco Carlos Linneo¹¹⁷ en 1758, alude al rasgo biológico más característico: *sapiens* significa «sabio» o «capaz de conocer», y se refiere a la consideración del ser humano como «animal racional», al contrario que todas las otras especies. Es precisamente la capacidad del ser humano de realizar operaciones conceptuales y simbólicas muy complejas —que incluyen, por ejemplo, el uso de sistemas lingüísticos muy sofisticados, el razonamiento abstracto y las capacidades de introspección y especulación— uno de sus rasgos más destacados. Posiblemente esta complejidad, fundada neurológicamente en un aumento del tamaño del cerebro y, sobre todo, en el desarrollo del lóbulo frontal, sea también una de las causas, a la vez que producto, de las muy complejas estructuras sociales que el ser humano ha desarrollado, y que forman una de las bases de la cultura, entendida biológicamente como la capacidad para transmitir información y hábitos por imitación e instrucción, en vez de por herencia genética.
91. El lenguaje designa todas las comunicaciones basadas en la interpretación, incluyendo el lenguaje humano, pero la mayoría de las veces el término se refiere a lo que los humanos utilizan para comunicarse, es decir, a las lenguas naturales. El lenguaje es universal y es usado por naturaleza en las personas y en los animales. Sin embargo, filósofos como Martin Heidegger consideran que el lenguaje, propiamente como tal, es sólo privativo del hombre. Es famosa su tesis, según la cual el lenguaje es la casa del ser (*Haus des Seins*) y la morada de la esencia humana. Este criterio es similar al de Ernst Cassirer quien ha definido al *Homo sapiens* como el *animal simbólico por excelencia*; tan es así que es casi imposible suponer un pensamiento humano sin la ayuda de los símbolos, particularmente de los

115 (Fundación Atapuerca, 2011)

116 Los homínidos son una familia de primates hominoideos, que incluyen 4 géneros y 7 especies vivientes, entre las cuales se halla el ser humano y sus parientes cercanos, orangutanes, gorilas, chimpancés y bonobos. < <http://es.wikipedia.org/wiki/Hominidae> >. [consultado el 28.04.2013]

117 Científico, naturalista, botánico y zoólogo sueco que estableció los fundamentos para el esquema moderno de la nomenclatura binomial. Se le considera el fundador de la moderna taxonomía, y también se le reconoce como uno de los padres de la ecología (1707-1778)

significantes que subyacen como fundamentos elementales para todo pensar complejo y que trascienda a lo instintivo.



Ilustración 3: escritura cuneiforme sobre tabla de arcilla¹¹⁸

92. Consideramos la Prehistoria como el periodo de tiempo previo a la Historia, transcurrido desde el inicio de la evolución humana hasta la aparición de los primeros testimonios escritos. La importancia de la escritura como frontera entre la Prehistoria y la Historia reside en que sólo a través de los testimonios escritos podemos conocer con certeza acontecimientos, hechos y creencias de aquellas personas que vivieron antes que nosotros. Al no existir el testimonio escrito, la Arqueología se convierte en el único medio para reconstruir los sucesos de la Prehistoria, a través del estudio de los restos materiales dejados por los pueblos del pasado: sus zonas de residencia, sus utensilios, así como sus grandes monumentos y sus obras de arte¹¹⁹.
93. Una sociedad humana es aquella que se considera a sí misma, a los habitantes y a su entorno; todo ello interrelacionado con un proyecto común, que les da una identidad de pertenencia. Asimismo, el término «sociedad» connota un grupo con lazos económicos, ideológicos y políticos¹²⁰.
94. La comunicación presupone la existencia previa de información, esto es, datos a los que es posible asignar un significado, y por tanto pueden ser tenidos en cuenta a la hora de tomar decisiones. El conocimiento sería la

118 Escritura cuneiforme. Imagen.
<http://guzmancarlosalberto.blogspot.com.es/2011/06/sistemas-de-escritura-sistema-de.html>. [Consultado el 28.04.2013]

119 <http://thales.cica.es/rd/Recursos/rd98/HisArtLit/01/prehistoria.htm>, fecha de consulta 10.01.2013

120 (Fundación Wikipedia Inc., 2011)

información organizada y sistematizada. Y la comunicación sería la transferencia de información entre sujetos, dirigida al entendimiento (comprensión)¹²¹.

95. El régimen del expediente administrativo en la Ley de 17 de julio 1958, Procedimiento Administrativo de 1958 (LPA) es relativamente avanzado para la época, aunque el carácter político del Estado se refleja en las limitaciones al acceso a la información y los documentos administrativos. Esta posibilidad se prevé en los artículos 62¹²², 63¹²³ y 64¹²⁴ regulándose incluso como derecho, pero en unos términos tales que dejan en manos de la Administración el facilitar más o menos el acceso, o seleccionar para qué documentos sí, y para cuáles no¹²⁵.
96. Pese a ser considerados como sinónimos los términos «información» y «comunicación», ambos ocupan posiciones distintas dentro del espectro del conocimiento. Cuando la Administración crea los documentos mediante los cuales registra sus decisiones o constata los hechos relevantes objeto de su gestión, está transmitiendo información a los posibles interesados en su contenido (sus ciudadanos preferentemente). Un ciudadano se sentirá informado por la Administración como consecuencia del resultado de la comunicación a través del documento, por el que se transfiere la información. Para ello resulta indispensable la comprensión de la información (cuando está contenida en soportes electrónicos), para lo que hará falta un conjunto de herramientas y cualidades. Los hechos que se plasman en datos, como conjunto de símbolos organizados de acuerdo con normas y reglas, no son información por sí mismos, ya que para adquirir esta información se requiere de un contexto. Para llegar al conocimiento es necesario un entendimiento más allá que el simple hecho de ser informado, para lo que se requiere de una cierta capacidad intelectual de extrapolación, que nos permita obtener unas conclusiones.
97. La cadena de la información consta de cuatro eslabones, dando lugar al espectro del conocimiento¹²⁶.

121 Hoffmann-Riem, Wolfgang, «Verwaltungsrecht in der Informationsgesellschaft – Einleitende Probelskizze», en Hoffmann-Riem/Schmidt-Abbmänn (Hrs.), *Verwaltungsrechte in der Informationsgesellschaft*, Nomos, Baden-Baden, 2000. Apud. (Rivero Ortega, 2008), pág. 56

122 Párrafo 2252

123 Párrafo 2253

124 Párrafo 2254

125 (Rivero Ortega, 2008), pág. 83

126 DEBONS, A. ;HORNE, E. y CRONENWETH, S. (1998) *Information Science and Integrate view* Boston, G. K. Halland Co. Consultado en http://html.rincondelvago.com/documentacion-general_1.html el 27.04.2013

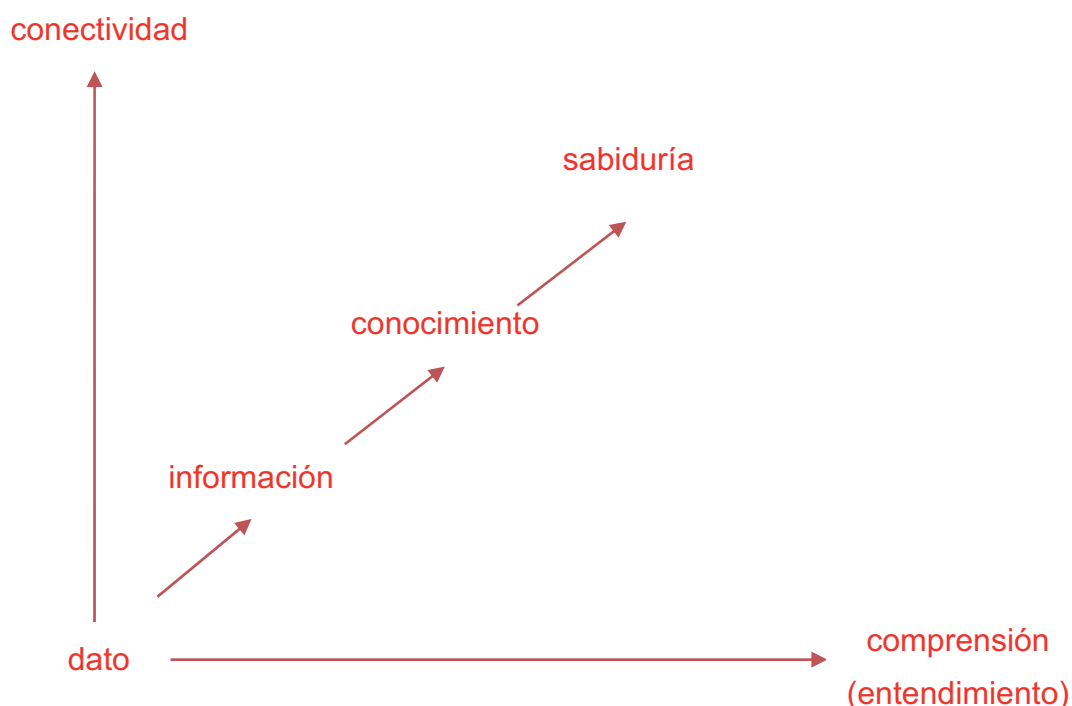


Ilustración 4: diagonal del conocimiento¹²⁷

El contenido de la mente humana puede clasificarse en cinco categorías:

Datos: no tiene ningún significado más allá de su existencia.

Información: los datos que se procesan para ser útiles, a los que se les da un significado a través de la conexión relacional.

Conocimiento: es el conjunto adecuado de la información, pretende ser útil. Es un proceso determinista. Cuando se memoriza la información, se han acumulado conocimientos, pero no prevé, en sí mismo, una inferencia de nuevos conocimientos.

Entendimiento: la comprensión es un proceso de interpolación y probabilístico. Es cognitivo y analítico. Es el proceso por el cual puedo tomar conocimiento y sintetizar nuevos conocimientos a partir de los que se poseen con anterioridad. Con conocimiento se pueden emprender acciones útiles. La comprensión es el apoyo de la transición de cada etapa a la siguiente. No es un nivel separado en sí mismo.

Sabiduría: es un proceso de extrapolación, no determinista ni probabilística. Es un estado exclusivamente humano¹²⁸.

98. Como se ha indicado anteriormente, los datos se emplean para representar los hechos o acontecimientos mediante el uso de símbolos (letras o

127 (Bellinger, Castro, & Mills, 2004)

128 (Bellinger, Castro, & Mills, 2004)

números fundamentalmente). Cuando estos datos son entendidos se puede hablar de información. Para llegar al conocimiento es necesario estar en posesión de un estado cognitivo, a través del registro organizado de la experiencia humana en una representación física. El saber es algo más que el conocer, ya que requiere de juicios de valor y supone la aplicación del conocimiento contenido en el juicio humano en relación con criterios o valores que son generalmente aceptados. La comprensión nos permite analizar las situaciones descritas en los documentos y ver las cosas desde nuestra perspectiva, gracias a nuestras propias acciones intelectuales.

99. Por todo ello, es por lo que debemos prestar una exquisita atención en la composición de los elementos que componen el documento administrativo, ya que la mayoría de los ERPs actuales con los que se construyen, han llegado a un nivel de sintetización, donde más que de «documentos» deberíamos hablar de conjunto de datos organizados en torno a un documento. Para que el *homo sapiens sapiens* pueda alcanzar el estado del conocimiento, a través de la lectura de estos documentos, es necesario, además de disponer de los datos indispensables, aportar un aglutinante, al que llamaremos información, que nos permita ascender en la diagonal del conocimiento, hasta alcanzar su cúspide. De no ser así, con los contenidos actuales de los documentos, el lector tiene que rellenar los intersticios que hay entre los datos, por lo que se llega a hacer imposible su comprensión, llegando incluso a cometer errores de interpretación. Un ejemplo lo podemos encontrar en la lectura del Ilustración 32: documento de gasto. Administración General del Estado, en el que ni siquiera se menciona qué tipo de documento es y cuál es la intención del acto administrativo, ya que solo es interpretable por el personal conocedor de la escasa terminología empleada, haciéndolo inaccesible a la mayoría de los ciudadanos.
100. La fuente del poder de la administración, la base de su dominación, es el *saber*. Y este saber proviene de la información contenida en los expedientes: *«mas allá de la situación de poder condicionada por el saber de la especialidad la burocracia (o el soberano que de ella se sirve) tiene la tendencia a acrecentar aún más su poder por medio del saber de servicio: conocimiento de hechos adquirido por las relaciones de servicio o depositado en el expediente»*¹²⁹.
101. En circunstancias tan críticas como las de una guerra y posguerra, el interés normativo por los documentos y expedientes se volverá extremo, siendo conscientes los bandos contendientes de la relevancia del manejo de la información en ellos contenidos.

1.3 Eficiencia, eficacia y economía

102. La eficacia de la actividad administrativa deriva de un mandato constitucional, establecido en el artículo 103.1 de la CE¹³⁰ de manera que si

129 Weber, Max, op. cit. pág. 179

130 Párrafo 1889

la Administración Pública viviera de espaldas a los instrumentos que ofrece la tecnología y que constituyen una herramienta de uso común en las relaciones sociales, correría el riesgo de quedar anclada en la Edad de Piedra tecnológica¹³¹.

103. El principio de eficacia exige que las decisiones administrativas tiendan a la satisfacción de los fines que tienen encomendados las AA.PP. y, en concreto, a la relación del medio a utilizar, la agilidad y celeridad de la actividad administrativa, la simplificación de los procedimientos o, entre otros, la facilitación de las relaciones con los ciudadanos¹³².
104. En cuanto a la valoración de la eficiencia en el uso de las TICs, debe realizarse en función de la gestión de los recursos humanos. La modernización tecnológica debidamente enfocada permite no sólo llevar a cabo más sencillamente operaciones de control y fiscalización sino, sobre todo, de forma más efectiva¹³³.
105. La publicación de información administrativa a través de Internet supone una medida que, si bien desde el punto de vista económico no implica un gran desembolso, presenta numerosas ventajas porque simplifica y facilita el ejercicio de los derechos informativos del ciudadano al evitar su desplazamiento físico, reduce la necesidad de asistencia directa en las oficinas administrativas y, en última instancia, permite que el personal administrativo inicialmente asignado a los servicios de información se ocupe de otras tareas de mayor relevancia¹³⁴.
106. Con frecuencia el ciudadano prefiere aportar personalmente los documentos, tratando de agilizar de este modo la decisión administrativa¹³⁵. En la exposición de motivos de la LAE¹³⁶, se establece que no puede significar merma alguna la forma de acceso al expediente de forma tradicional, ni un freno o retraso en la adopción de acuerdos por parte de la Administración.
107. La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE)¹³⁷ publicó en 2004 un estudio bajo el título «La administración electrónica: un

131 (Valero Torrijos J. , 2007), pág. 9

132 Desdentado Daroca, E. *Discrecionalidad administrativa y planeamiento urbanístico. Construcción teórica y análisis jurisprudencial*, 2ª ed., Aranzadi, Elcano, 1999, págs. 171 y 172. Apud. (Valero Torrijos J. , 2007), pág. 24.

133 (Valero Torrijos J. , 2008), pág. 14.

134 (Valero Torrijos J. , 2007), pág. 15.

135 Sánchez Blanco, A. «Administración local y sistema administrativo. La interrelación procedimental y telemática del registro, archivo y secretaría», *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, núm. 300, 2006, pág. 53 y 54. Apud. (Valero Torrijos J. , 2007), pág. 15.

136 Párrafo 2053

137 OCDE. Su misión consiste en promover políticas que mejoren el bienestar económico y social de las personas alrededor del mundo

imperativo»¹³⁸, donde resaltaba los ahorros que la administración electrónica puede generar al permitirles aumentar su eficacia.

108. En el mismo sentido se manifestó el Consejo de Europa desde una perspectiva más social, indicando que la administración electrónica es un motor de desarrollo. En diciembre de 2004 el Comité de Ministros¹³⁹ adoptó una recomendación donde se señalaba que la administración electrónica no es un asunto meramente técnico, sino de gobernanza democrática.
109. La relación fines-medios que requiere el principio de eficacia sólo se logra de la siguiente forma¹⁴⁰:
- Entre varias alternativas que conducen al mismo cumplimiento se selecciona la que implica menor gasto
 - Entre varias alternativas que producen el mismo gasto, se selecciona la que lleve al mejor cumplimiento de los objetivos de la administración.
 - Cuando los costes totales que lleva consigo la medida para la consecución del fin son los mínimos posibles o cuando habiendo establecido unos costes y gastos determinados se logra hacer máxima la satisfacción de los objetivos deseados.

1.4 La reingeniería de procesos

110. El potencial innovador singular que proporcionan las TICs y las normas que permiten su aplicación, debe suponer una transformación de la Administración que la haga más eficiente, mejorando la seguridad jurídica.
111. Existe en el ámbito administrativo una especie de «duende» que tiende a repetir los errores anteriores y, sobre todo, a formalizar un nivel de exigencia documental y participativa de los ciudadanos en el seno de los procedimientos administrativos que no se corresponde con el estado actual de la tecnología y de la utilización de la misma y, en la mayor parte de los casos, con las propias exigencias del procedimiento en cuestión¹⁴¹. A veces resulta sorprendente que organizaciones que realizan notables esfuerzos en la simplificación administrativa y documental pierdan toda su virtualidad cuando los impulsores de dichas campañas desaparecen y de manera inexplicable en pocos meses se vuelve a la situación previa a la simplificación sin que, prácticamente nadie, se percate de cómo se produce el paso atrás.
112. La transformación de los procedimientos mediante la utilización de la tecnología podría ser una ocasión para la consolidación de la situación existente o, por el contrario, entender que es un buen momento para la

138 (Unidad de Derechos y Traducción de la Dirección de Relaciones Públicas y Comunicaciones, 2003)

139 Órgano de decisión del Consejo de Europa. Está constituido por los ministros de Asuntos Exteriores de todos los Estados miembros o por sus representantes

140 Desdentado Daroca, E. citado en (Valero Torrijos J. , 2007), pág. 24

141 (Palomar Olmeda, 2010), pág. 611

reflexión crítica sobre las formas y maneras de la actuación administrativa y, en consecuencia, proceder a su transformación. Este debate no es, en modo alguno, un debate interno y, desde luego, propio y exclusivo de nuestro país. Lejos de esto todas las iniciativas europeas sobre la materia han incidido, precisamente, en que la transformación de los procedimientos debe ser el momento para el rediseño de los procedimientos en una perspectiva y una consideración pro ciudadano. El exceso burocrático no sólo afecta a los ciudadanos si no que, también afecta al mercado y a la iniciativa económica¹⁴².

113. Palomar Olmeda indica que la LAE establece los criterios a los que debe ajustarse el diseño funcional para la Administración General del Estado (AGE):

- Supresión o reducción de la documentación requerida a los ciudadanos mediante su sustitución por datos, transmisiones de datos o certificados o la regulación de su aportación al finalizar la tramitación.

Este criterio es el trasunto electrónico del principio acertadamente consagrado en el artículo 35 LRJ-PAC¹⁴³ conforme al cual se reconocía el derecho de los ciudadanos a no presentar documentos no exigidos por las normas aplicables al procedimiento de que se trate, o que ya se encuentren en poder de la Administración actuante. El potencial que la electrónica pone al servicio de la actuación administrativa hace que este derecho pueda ser efectivamente cumplido.

El que se obligue a las AA.PP. a que la aportación documental del ciudadano forme parte de la reflexión organizativa y funcional y que, por tanto, los procedimientos electrónicos se conformen ya pensando en que las transmisiones electrónicas de datos del conjunto de la Administración son posibles, parece no sólo un principio de prudencia sino, adicionalmente, una obligación propia de la racionalidad¹⁴⁴.

- La previsión de medios e instrumentos de participación, transparencia e información.

La transparencia de la Administración Pública no es sólo una exigencia constitucional y administrativa sino, además, una nueva forma de ver la actuación administrativa que, ya formaba parte de los principios generales de la LRJ-PAC.

La funcionalidad y la operatividad que para este supuesto pueden aportar las tecnologías es sumamente importante y, de hecho, algunas

142 (Palomar Olmeda, 2010), pág. 611

143 Párrafo 1923

144 Palomar Olmeda, A. y González Espejo, P. (Coordinadores) (2008): Comentario al Reglamento de desarrollo de la Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, de Protección de datos de carácter personal aprobado por RD 1720/2007, de 21 de diciembre, Civitas, Madrid. (Consultado en (Palomar Olmeda, 2010), pág. 613)

de las leyes¹⁴⁵ publicadas recientemente ponen énfasis, precisamente, en utilización como instrumento para facilitar la transparencia y el conocimiento de la actuación de las AA.PP. La transparencia hace referencia a tres elementos:

- El proceso de elaboración de decisiones por los entes públicos ha de ser abierto y participado.
- Las decisiones tienen que ser motivadas y razonables
- La información que sirve de base a las decisiones debe ser, en la medida de lo posible, accesible al público¹⁴⁶.

En su Rapport 1995 sobre «*La transparence et le secret*», el Consejo de Estado francés señala que «la transparencia hace referencia a realidades diferentes: por un lado la voluntad de informar a los ciudadanos sobre las medidas que les afecten y más en general sobre sus actividades, pero también al medio de evitar que la opacidad en la adopción de las decisiones haga saltar las sospechas de favoritismo, corrupción o arbitrariedad»¹⁴⁷. La transparencia y la participación en los procedimientos es, sin lugar a dudas, uno de los elementos centrales de la Administración operando mediante medios electrónicos y que, por tanto, el que se tenga en cuenta a la hora del rediseño funcional se presenta como un acierto indudable.

- La reducción de los plazos y tiempos de respuesta. La utilización de la tecnología no puede producir el efecto de no reducción de los plazos y tiempos de respuesta precisamente porque esta consideración sería contraria a la propia esencia y virtualidad de la electrónica.

Cuando se produce el rediseño funcional, esto debería conducir a la modificación de los plazos máximos de resolución de los procedimientos que es consustancial al marco procedimental de la LRJ-PAC, en un futuro breve, normas de adaptación de procedimientos que diferencien entre procedimiento normal y procedimiento electrónico y que dentro de los mismos se señalen plazos diferentes de carácter máximo para la resolución del procedimiento.

- La racionalización de la distribución de las cargas de trabajo y de las comunicaciones internas.

Es de suponer que en buena técnica directiva las conclusiones que se obtengan de este elemento de rediseño funcional deben tener un reflejo claro en la organización del trabajo y en propia configuración organizativa del órgano analizado.

145 Sánchez Morón, M. (2007): «La transparencia en el Ordenamiento Jurídico Español», en la obra colectiva de Díaz Méndez y Cuéllas Martín, E., *La Administración Inteligente*, Madrid. (Consultado en (Palomar Olmeda, 2010), pág. 614)

146 Piñar Mañas, J.L. (2007): *Revolución Tecnológica, Derecho Administrativo y Administración Pública. Notas provisionales para una reflexión*, Civitas, Madrid. (Consultado en (Palomar Olmeda, 2010), pág. 614)

147 <<http://www.ladocumentationfrancaise.fr/var/storage/rapports-publics/114000407/0000.pdf>>. Consulta 21.05.2013

114. Dentro de la estrategia para la implantación de las TICs en los procedimientos de las AA.PP., la Reingeniería de procesos —Business Process Reengineering— (BPR) como instrumento para la racionalización organizativa es necesaria para la simplificación de procedimientos, de manera que no se sigan manteniendo los mismos trámites y requerimientos documentales por inercia o costumbre. En este sentido se manifiesta el artículo 34 LAE¹⁴⁸ al establecer que con carácter previo a la aplicación de medios electrónicos a la gestión de procedimientos, procesos y servicios será preceptivo realizar un análisis de rediseño funcional y simplificación, con una consideración especial para la supresión o reducción de la documentación requerida a los ciudadanos, mediante su sustitución por datos, transmisiones de datos o certificaciones. Por otra parte es necesario tener presente la racionalidad organizativa.
115. La BPR¹⁴⁹, aparece a finales de los años ochenta, de la mano de dos autores: Michael Hammer y James Champy. Pretende aportar soluciones que permitan combatir los retos que imponen los ciudadanos, las barreras que supone la competencia y sobre todo los riesgos que implica el cambio profundo y fugaz de la realidad social. En el ámbito de la Administración Pública, estos cambios, en buena manera, se deben circunscribir al marco jurídico de aplicación; «si tuviéramos que volver a crear la organización desde cero, teniendo en cuenta la tecnología disponible, así como la legislación vigente: ¿cómo sería la nueva Administración?»¹⁵⁰. La BPR pasa necesariamente por un rediseño radical de los procesos para alcanzar mejoras drásticas en la gestión.
116. Hammer y Champy la definen como «la revisión fundamental y el rediseño radical de procesos»¹⁵¹ para alcanzar mejoras espectaculares en medidas críticas y contemporáneas de rendimiento, tales como costos, calidad, servicio y rapidez»¹⁵². La BPR se concentra en lo que una organización «debe ser» y no en lo que «es», por lo que estamos ante un proceso de reinención completa del negocio y no ante un intento de mejorarlo o modificarlo ligeramente.
117. Para Hammer y Champy¹⁵³, «una empresa que no pueda cambiar su forma de pensar sobre la Tecnología de la Información no puede hacer reingeniería, ni la que confunde tecnología con automatización, ni la que la emplea sólo para resolver problemas». Es muy importante no caer en el

148 Párrafo 2131

149 Basado en Mateos, P. (1999): Dirección y objetivos de la empresa actual, Ed. Centro de estudios Ramón Areces, S.A. Este extrae ideas de Schuldt, J. (1998) Reingeniería de Procesos <http://www.teocities.com/WallStreet/Exchange/9158/reingen.htm> Citado en (Sáez Vacas, 2003)

150 (Sáez Vacas, 2003)

151 Proceso: conjunto de actividades que recibe uno o más insumos y crea un producto de valor para el cliente. Este concepto implica que dentro de cada proceso confluyen una o varias tareas.

152 (Sáez Vacas, 2003)

153 Citado en (Sáez Vacas, 2003)

error de considerar que la tecnología aporta por sí sola todas las soluciones a los problemas de la empresa.

The Boston Consulting Group¹⁵⁴ estima en doce los principios clave en los que se basa la BPR:

- Se necesita el apoyo de la gerencia de primer nivel o nivel estratégico, que debe liderar el programa.
- La estrategia empresarial debe guiar y conducir los programas de la BPR.
- El objetivo último es crear valor para el cliente.
- Hay que concentrarse en los procesos, no en las funciones, identificando aquellos que necesitan cambios.
- Son necesarios equipos de trabajo, responsables y capacitados.
- La observación de las necesidades de los clientes y su nivel de satisfacción son un sistema básico de retroalimentación que permite identificar hasta qué punto se están cumpliendo los objetivos.
- Es necesaria la flexibilidad a la hora de llevar a cabo el plan. Si bien son necesarios planes de actuación, no deben ser rígidos.
- Cada programa de reingeniería debe adaptarse a la situación de cada negocio.
- Se requiere el establecimiento de correctos sistemas de medición del grado de cumplimiento de los objetivos.
- Se debe tener en cuenta el factor humano a la hora de evitar o reducir la resistencia al cambio, lo cual puede provocar un fracaso, o al menos retrasos en el programa.
- La BPR no debe ser visto como un proceso único, que se deba realizar una única vez dentro de la organización sino que se debe contemplar como un proceso continuo, en el que se plantean nuevos retos.
- La comunicación se constituye como un aspecto esencial, no sólo a todos los niveles de la organización, sino traspasando sus fronteras.

118. El objetivo fundamental de la BPR es reinventar y no tanto de mejorar parcialmente o reforzar los procesos, instrumentos y técnicas¹⁵⁵. Para lograrlo se emplean los siguientes pasos:

- Visualización de procesos: herramienta defendida por Barret¹⁵⁶ que considera que la clave del éxito se encuentra en el desarrollo de una correcta visión del proceso. Se trata de realizar un diseño concienzudo de todos y cada uno de los componentes del proceso objetivo.
- Investigación operativa: es una metodología que proporciona las bases empíricas para la toma de decisiones, además de ayudar a mejorar la entrega de servicios. Utiliza técnicas sistemáticas de investigación en cinco pasos básicos: identificación del problema, selección de la

154 Citado en (Sáez Vacas, 2003)

155 Basado en Mateos, P. (1999): Dirección y objetivos de la empresa actual, Ed. Centro de estudios Ramón Areces, S.A. Este extrae ideas de Schuldt, J. (1998) Reingeniería de Preocesos <http://www.teocities.com/WallStreet/Exchange/9158/reingen.htm> Citado en (Sáez Vacas, 2003)

156 Citado en (Sáez Vacas, 2003)

estrategia de solución, prueba de la estrategia y evaluación, difusión de los resultados y, finalmente, la utilización de los resultados.

- Gestión del cambio: es muy importante tener en cuenta el factor humano, y por tanto la gestión del cambio organizativo. Gestión del cambio mediante grupos piloto, sistemas de adaptación.
- Benchmarking: esta técnica consiste en el intento de superar a los competidores tomando como referencia a los líderes del sector.
- Infotecnología¹⁵⁷: según Hammer, esta es la herramienta básica de la Reingeniería de Procesos.

119. La mayor parte de las acciones de Reingeniería se han fundamentado en la tecnología, dejando en un segundo plano al resto de los mecanismos aquí mencionados.
120. Hay que dejar claro lo que no es Reingeniería de Procesos¹⁵⁸. No es igual que la automatización, ya que esta última, en palabras de Hammer, «no es más que ofrecer maneras más eficientes de hacer lo que no se debe hacer»¹⁵⁹. No se trata de mejorar lo deficiente se trata de reinventarlo de forma que comience a ser eficiente desde su concepción. Tampoco debe confundirse con lo que se denomina Reingeniería de Software, más centrada en la reconstrucción de sistemas informáticos con tecnología más moderna. Otro error es confundir Reingeniería con Reorganización, la BPR no se centra en la estructura organizacional sino que lo hace en la estructura de sus procesos. Al centrarse en los procesos, la BPR obtiene otra ventaja: la eliminación de gran parte de los trámites burocráticos. Para ello, se rediseñan los procesos de forma que no estén fragmentados, puesto que la burocracia¹⁶⁰ se ha convertido en el remedio que permite mantener cierto orden teniendo procesos fragmentados. Es en este momento cuando la compañía puede prescindir de su burocracia.
121. La Bprrechaza los supuestos inherentes al paradigma industrial prefijado por Adam Smith. Se opone a la división del trabajo, no cree en la fuerza tan arrolladora de las economías de escala ni en el control jerárquico, sino que considera que cada empleado introducido en procesos de BPR debe ser capaz de gestionarse a sí mismo.
122. Tampoco es lo mismo Bprque Gestión de la Calidad Total, Total Quality Management (TQM). Si bien los problemas de calidad y la BPR comparten ciertos temas comunes, los programas de calidad trabajan orientados a mejorar los procesos ya existentes en la compañía y buscan que esa mejora sea incremental y continua (lo que los japoneses llaman «kaizen»). La

157 La infotecnología consiste en una concepción estratégica de trabajo, basada en un grupo de sofisticadas herramientas para el manejo, organización y procesamiento de la información digital.

158 Basado en Champy, J.; M. Hammer (1994): Reingeniería, Ed. Norma. Citado en (Sáez Vacas, 2003)

159 (Sáez Vacas, 2003)

160 Pieza de lana sobre la que se escribía (*bure*), que pasará después a nominar la mesa de escribir (*bureau*).

Bprbusca avances decisivos, no mejorando los procesos existentes sino descartándolos por completo y cambiándolos por otros enteramente nuevos.

123. Empezar las labores de la BPR es arriesgado en cualquiera de los casos, por lo que es fácil bautizar con el rimbombante nombre de BPR a planes de mejora, reestructuraciones, etcétera, que son soluciones que no dejan de ser parches para los problemas existentes. Lo realmente difícil es asumir el riesgo necesario para romper con todo lo establecido hasta ahora y reinventar por completo la actividad de la compañía y sus procesos.
124. Para crear valor destinado a los clientes, según Petra Mateos¹⁶¹, se puede hacer uso de la infotecnología de dos formas distintas:
 - Realizando las mismas labores que hacía la empresa pero más rápidamente o con menores costes.
 - Realizando cosas que la competencia no sabe o no puede hacer, obteniendo ventajas sostenibles en el tiempo.
125. Hammer y Champy proponen la búsqueda de viejas reglas susceptibles de ser rotas mediante la tecnología para, posteriormente, observar qué oportunidades comerciales se han creado al romperse dichas reglas. Esta característica de la infotecnología es lo que los autores denominan «poder destructivo» de la tecnología, es decir, la capacidad de romper normas que limitan la manera de realizar nuestro trabajo¹⁶². Un ejemplo lo podemos encontrar en la antigua limitación del acceso a la información, de manera que solamente es accesible en un lugar a la vez. Por el contrario la organización necesita que el acceso a la información tenga acceso ubicuo. Las bases de datos nos permiten compartir los documentos, aplicando la Tecnología destructiva¹⁶³.
126. Las limitaciones que los archivos en soporte físico han ocasionado son numerosas. Cuando los datos se almacenan en documentos y se introducen en una carpeta, solamente una persona puede acceder a ellos a la vez, no siempre es fácil sacar copias y se corre el riesgo de que se hagan versiones inexactas del mismo documento. La tecnología de las bases de datos altera esta regla y permite usar la información a varias personas de manera simultánea, desde distintos puntos y con accesos inmediatos. Esto permite que un documento exista simultáneamente en varios lugares al mismo tiempo y se libera a los procesos de las limitaciones artificiales de la secuencia.
127. El mal uso de la tecnología no solamente no impulsa la Bpr sino que puede bloquearla. Este riesgo de bloqueo reside en la posibilidad de que la infotecnología refuerce las viejas maneras de pensar y los viejos patrones de comportamiento.

161 Mateos, P. citado en (Sáez Vacas, 2003)

162 Citado en (Sáez Vacas, 2003)

163 Denominación que recibe la tecnología que habilita la aparición de una regla empresarial nueva en perjuicio de una antigua. La nueva regla se sirve de la tecnología y hace caer en la obsolescencia a la antigua. (Hammer y Champy). (Sáez Vacas, 2003)

128. El pensamiento inductivo¹⁶⁴, para Hammer y Champy consiste en «la capacidad de reconocer primero una solución poderosa y después buscar los problemas que puede resolver, problemas que la empresa a lo mejor no sabe que tiene»¹⁶⁵
129. La tecnología denominada destructiva acaba con reglas antiguas imponiendo reglas nuevas a las empresas rediseñadas. Por ello se necesita cambiar la forma de pensar, adoptando el pensamiento inductivo por el cual primero se encuentran soluciones y posteriormente los problemas que dichas soluciones pueden resolver.
130. Hammer y Champy definen el «diamante del sistema de negocios» formado por cuatro elementos: los procesos, los oficios y estructuras, los sistemas de administración y medición, y los valores y creencias. Todos estos elementos forman una especie de círculo virtuoso por el cual cada elemento influye en el siguiente de forma determinante y a su vez se encuentra definido por el anterior.

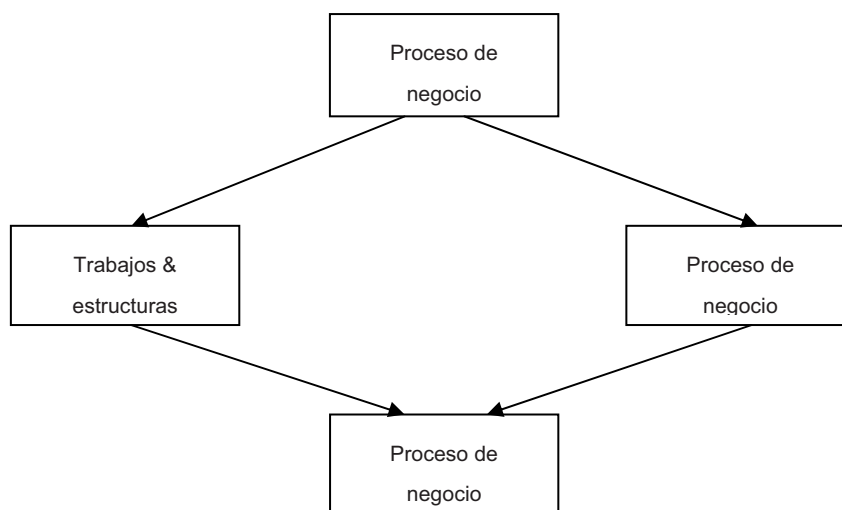


Ilustración 5: diamante del sistema de negocios¹⁶⁶

131. En el artículo 37 de LAE¹⁶⁷ ¹⁶⁸ se establece una distinción entre los procedimientos gestionados en su totalidad electrónicamente y el resto. Esto

164 «Es el que va de lo particular a lo general. La base es, la figuración de que si algo es cierto en algunas ocasiones, lo será en otras similares aunque no se puedan observar». (obtenido de <http://es.wikipedia.org/wiki/Pensamiento> consultado el 30.10.2011)

165 Citado en (Sáez Vacas, 2003)

166 Ilustración creada a partir de la mostrada en <http://www.fim.unilinz.ac.at/research/telework/ifip98/diamond.gif>. Consultado el 5.05.2013

167 En los procedimientos administrativos gestionados en su totalidad electrónicamente, el órgano que tramita el procedimiento pondrá a disposición del interesado un servicio electrónico de acceso restringido donde este pueda consultar, previa identificación, al menos la información sobre el estado de tramitación del procedimiento, salvo que la normativa aplicable establezca restricciones a dicha información. La información sobre el

supone un derecho más amplio en el primer caso que en el segundo, puesto que se extiende no sólo a la fase en que se encuentra y al órgano o unidad administrativa responsable sino que debe incluir la relación de los actos de trámite realizados, con indicación sobre su contenido, así como la fecha en la que fueron dictados. Nos encontramos ante una doble restricción inadmisibles en función del soporte utilizado cuya elección quedará en manos de la Administración que realice la tramitación. Es importante resaltar lo dispuesto en el artículo 35 a) de la LRJ-PAC¹⁶⁹ en el que se reconoce a los ciudadanos, en sus relaciones con las AA.PP., el derecho a conocer, en cualquier momento, el estado de la tramitación de los procedimientos en los que tengan la condición de interesados, y obtener copias de documentos contenidos en ellos¹⁷⁰.

132. Los procesos son posiblemente el elemento más importante y más extendido de la gestión de las empresas innovadoras, especialmente de las que basan su sistema de gestión en la Calidad Total¹⁷¹. Los procesos se pueden definir como secuencias ordenadas y lógicas de actividades de transformación, que parten de unas entradas y unos medios materiales, para alcanzar unos resultados programados, que se entregan a quienes los han solicitado. Estos procesos son altamente repetitivos y proporcionan un gran retorno.
133. Los procesos están permanentemente sometidos a revisiones, por lo que no pueden diseñarse con una estructura permanente. Por ello es importante aplicar un ritmo adecuado de cambio, que puede ser gradual, obteniendo una mejora progresiva. En el caso de la Administración, este cambio puede estar provocado por una modificación en la legislación.
134. Las posibilidades de la Reingeniería están limitadas exclusivamente por las fronteras combinadas de la técnica y del pensamiento: la técnica ha demostrado con frecuencia su elasticidad para acomodar nuevas soluciones, y el pensamiento creativo llega al infinito, al menos en teoría.
135. La Reingeniería de Procesos, cuando tiene éxito, produce un salto cualitativo equivalente a varios años de progreso continuo y, a veces, va más allá de lo que se conseguiría con los métodos de mejora progresiva. Esto implica asumir unos riesgos que hay que reducir al mínimo, por lo que es recomendable tomar las siguientes precauciones:
 - Explorar a fondo lo que demanden los clientes y las recompensas que ofrece el mercado. En el caso de las AA.PP., hay que tener en cuenta las posibilidades y obligaciones que delimitan el marco jurídico.
 - Explorar ampliamente qué se va a intentar y qué se pretende con ello.

estado de tramitación del procedimiento comprenderá la relación de los actos de trámite realizados, con indicación sobre su contenido, así como la fecha en la que fueron dictados. En el resto de los procedimientos se habilitarán igualmente servicios electrónicos de información del estado de la tramitación que comprendan, al menos, la fase en la que se encuentra el procedimiento y el órgano o unidad responsable.

168 Párrafo 2136

169 Párrafo 1918

170 (Valero Torrijos J. , 2007), pág. 19.

171 Este apartado de la gestión por procesos, se apoya en (Zaratiegui, 1999)

- Formar y adiestrar al grupo al que se va a encargar el proyecto en las técnicas más comprometidas.
- Explicar al grupo de proyecto el resultado final que se desea.
- Colaborar con el grupo de proyecto, durante las fases de innovación de ideas y de elaboración de las mismas.

136. Una adecuada gestión, que tome los procesos como su base organizativa y operativa, es imprescindible para diseñar políticas y estrategias, que luego se puedan desplegar con éxito, para ello es necesario diseñar un mapa de procesos con los siguientes pasos:

- Clasificación genérica de los procesos en tres categorías: estratégicos, operativos y de apoyo o soporte. Dentro de cada una de estas categorías la importancia de los procesos los clasifica en prioritarios y secundarios.

Categoría	Importancia	
	Prioritarios	Secundarios
Estratégicos		
Operativos		
Soporte		

Tabla 1: clasificación genérica de los procesos

- Una vez repartidos los procesos en los tres grupos, la atención se centrará en el grupo de los procesos operativos.
- Hay que relacionar los procesos en secuencias ordenadas, agrupadas alrededor de los procesos prioritarios. Estos requerirán el concurso de los secundarios realizados de forma eficiente para desarrollarse con un alto nivel de rendimiento.

137. Muchas veces, la clave del éxito de la simplificación no se encuentra en la tecnología en sí misma considerada sino, antes bien, en aprovechar las sinergias y posibilidades del proceso de modernización tecnológica para hacer un replanteamiento de la gestión documental que, hasta ahora, se ha venido realizando para tramitar y resolver los procedimientos¹⁷².

138. Si es indiscutible el éxito de la burocracia en la organización de los Estados modernos, también lo es que, desde el siglo XVIII, se ha empleado el término burocracia, con intención crítica, para referirse a la tiránica y egoísta

172 (Valero Torrijos J. , 2008), pág. 58

dominación de los funcionarios¹⁷³. Hoy la burocracia está en crisis, planteándose recurrentemente la conveniencia de su reducción o eliminación, razón por la cual conviene hacer la siguiente pregunta: ¿es esencial la burocracia, o se puede reducir?¹⁷⁴ ¹⁷⁵ La respuesta depende, claro está, de la idea previa que tengamos de la burocracia. Hay aspectos del funcionamiento burocrático que pueden limarse o corregirse, como la despersonalización, la falta de flexibilidad (su carácter mecánico, y por ello mismo, poco humano) y la lentitud en la respuesta y adaptación a nuevos fenómenos y necesidades. Pero otros elementos de la burocracia son irrenunciables, y entre ellos su principio de toma de decisiones previo procesamiento de información sobre los asuntos, su acumulación de saber y (ante todo), su sujeción a la legalidad. Es difícil pensar, por ejemplo, que la Administración vaya a reducir el volumen de datos y documentos que tiene que manejar en estos comienzos del siglo XXI, pero está claro, en cambio, que sí es posible y necesario reducir sustancialmente el volumen de papel¹⁷⁶.

139. Cuestión distinta es que no se quiera, por razones sociológicas comprensibles, llamar burocracia a una Administración que emplee mucho menos papel, y actúe de acuerdo a principios mucho más democráticos, y adaptada a la *Sociedad de la Información*¹⁷⁷. El empleo de las TICs, no debería suponer el abandono de algunos de los principios básicos de la burocracia, tal y como fueron formulados por Weber. Especialmente *el principio de atenerse al expediente —principio de expediente—*, debería ser mantenido en la era de la Administración electrónica, convenientemente puesto al día (a la altura de las circunstancias tecnológicas), porque se trata de una herramienta básica del principio de legalidad, en tanto forma esencial de expresión de la voluntad administrativa¹⁷⁸.
140. La escritura es la garantía de una Administración más cerebral que pasional, menos caprichosa y mejor informada, con más criterio sobre las decisiones a tomar, más objetiva en suma. Un presupuesto administrativo cada vez más necesario, no absoluto, por supuesto, pero que exige una adecuada justificación de sus excepciones¹⁷⁹.
141. Cualquier estrategia que se pretenda poner en marcha, debe tener en cuenta fundamentalmente dos exigencias:

173 Mayntz, Renate, *Sociología de la Administración pública*, Alianza Editorial, Madrid, 1994. Apud. (Rivero Ortega, 2008), pág. 53.

174 García Pelayo, Manuel, *Burocracia y tecnología*, Alianza Editorial, Madrid, 1987. Apud. (Rivero Ortega, 2008), pág. 53.

175 Osborne, David; Plastrik, Peter, *La reducción de la burocracia. Cinco estrategias para reinventar el gobierno*, Paidós, Barcelona, 1998.

176 (Rivero Ortega, 2008), pág. 54

177 (Rivero Ortega, 2008), pág. 54

178 (Rivero Ortega, 2008), pág. 54

179 (Rivero Ortega, 2008), pág. 55

- Es preciso llevar a cabo una intensa labor de simplificación de los procedimientos, de manera que no se sigan manteniendo los mismos trámites y requerimientos documentales por inercia o costumbre, explorando a tal fin las posibilidades que ofrece la tecnología¹⁸⁰. El artículo 34 LAE¹⁸¹ establece que con carácter previo a la aplicación de medios electrónicos a la gestión de procedimientos, procesos y servicios será preceptivo realizar «un análisis de rediseño funcional y simplificación» en el que se considerarán especialmente aspectos como «la supresión o reducción de la documentación requerida a los ciudadanos, mediante su sustitución por datos, transmisiones de datos o certificaciones».
 - Racionalidad organizativa: implica adecuar los medios utilizados a los fines y objetivos que se desean alcanzar, esto significa «eficiencia», lo que lleva a concluir que una organización va a ser racional si se escogen los medios más eficientes para lograr los objetivos deseados, teniendo en cuenta que los objetivos que se consideran son los organizacionales y no los individuales¹⁸².
142. Los flujos de trabajo administrativos basan su funcionamiento en la definición realizada sobre el proceso. Automatizan el conjunto de expedientes de la organización, proporcionando un seguimiento eficiente y fiable durante el tiempo que dure su ejecución, pudiendo abarcar más de un área de la organización¹⁸³.
143. La simplificación de la tramitación de los procedimientos administrativos, consiste en la modernización tecnológica basada en un replanteamiento de la gestión documental fundamentado en la innovación. Para ello es necesario hacer un análisis de cada uno de los pasos seguidos en el procedimiento, conocer las diversas opciones que nos ofrecen las TICs, verificar que no se vulnera ningún precepto legal y que asimismo no se minora la seguridad jurídica.
144. Nuestra propuesta se basa en un replanteamiento del procedimiento en «base cero»¹⁸⁴, en el que aplicaremos la técnica de la Bprry en el que nada se da a priori por obligatorio.

180 Párrafo 2072

181 Párrafo 2131

182 Consultado en <http://html.rincondelvago.com/organizaciones.html>. 6.05.2013

183 (Ultimus, 1998)

184 El presupuesto base cero es un proceso presupuestario aplicado tanto en el gestión empresarial como en los programas presupuestarios públicos que exige a cada gestor justificar detalladamente la totalidad de sus peticiones presupuestarias, debiendo justificarse la necesidad de cada importe a gastar. El procedimiento debe identificar todas las actividades en grupos de decisión que son evaluados y ordenados según su prioridad. Se realiza sin tomar en consideración las experiencias habidas. Sirve para evitar vicios, repeticiones y obsolescencia. Consultado en http://es.wikipedia.org/wiki/Presupuesto_base_cero. 6.05.2013

145. El objetivo será hacer que los procedimientos requieran la menor atención humana posible, tanto de la Administración como del administrado, ya que un buen conjunto de las tareas podrán automatizarse, dejando la actuación humana a aquellas que requieran de una decisión. Si bien la segunda Revolución Industrial supuso una sustitución de la fuerza física, ya fuese realizada por un hombre o animal, por máquinas; actualmente nos encontramos en una fase en la que se replica el modelo, estando bien sustituidas las tareas repetitivas y sin valor añadido realizadas por los hombres, por los sistemas electrónicos e informáticos.
146. Hay que tener presente que los sistemas que pretendemos sustituir, muy antiguos, están basados en documentos creados sobre papel y unas tramitaciones fundamentalmente presenciales, en las que el ciudadano no siempre ocupaba un rol de cliente para las Administraciones.

1.5 Marco jurídico

147. A lo largo de nuestra investigación, se ha tenido en cuenta un conjunto de normas que, bien por su carácter básico o por tratarse de normas aplicables a la Administración General del Estado y, en la medida que recogen aspectos no tratados por la mayoría del resto de las AA.PP. a sus distintos niveles, establecen un modelo de gestión. Con base en las materias tratadas en esta propuesta de tesis, se han incluido un conjunto de normas que regulan los campos de actuación de la «gestión documental», la «administración electrónica», y la «gestión económica».
148. La naturaleza innovadora no siempre será imprescindible ya que, frecuentemente, los principios que sustentan las normas *tradicionales* resultan plenamente aplicables a la actividad administrativa desarrollada a través de medios informáticos y telemáticos, por lo que en este caso la labor de adaptación exigida por el principio constitucional de eficacia podría limitarse a ligeros retoques en la dicción literal de las normas o, más simplemente, a una interpretación acorde con las circunstancias del momento en que aquéllas han de aplicarse siguiendo el criterio hermenéutico del Título Preliminar del Código Civil (CC)¹⁸⁵.
149. La nueva legislación, aportada fundamentalmente por la LAE, ha optado por el calificativo «electrónico» utilizado en un sentido amplio, fundamentalmente por la generalización de dicha terminología para hacer referencia a los fenómenos relacionados con la Informática y sobre todo Internet, de manera que las precisiones sobre el uso de medios estrictamente electrónicos basadas en el rigor conceptual no tendrían sentido en dicho planteamiento¹⁸⁶.
150. La causa «en buena medida» del aún insuficiente desarrollo de la Administración electrónica «se debe a que las previsiones de los artículos

185 (Valero Torrijos J. , 2007), pág. 1.

186 (Valero Torrijos J. , 2007), pág. 109.

38¹⁸⁷, 45¹⁸⁸ y 59¹⁸⁹ de la LRJ-PAC son facultativas. Es decir, dejan en manos de las propias Administraciones determinar si los ciudadanos van a poder de modo efectivo, o no, relacionarse por medios electrónicos con ellas, según que estas quieran poner en pie los instrumentos necesarios para esa comunicación con la Administración»¹⁹⁰.

151. En aplicación de la Disposición Final Primera de la LAE¹⁹¹, los Esquemas Nacionales de Interoperabilidad y Seguridad, tienen carácter básico¹⁹². Las Resoluciones (como actos administrativos que son, carecen de carácter normativo), en la medida que se trata de normas técnicas que desarrollan estos esquemas, son de obligado cumplimiento para todas las AA.PP.

1.5.1 Deberán Vs podrán

152. En la exposición de la LAE¹⁹³ se hace una reflexión sobre la dualidad «podrán»-«deberán», estableciendo que los ciudadanos podrán comunicarse con las Administraciones por medios electrónicos, este derecho tiene el contrapeso de la obligación para la Administración, por el que estas deberán dotarse de medios y sistemas electrónicos para que el ciudadano pueda ejercer ese derecho. En la Administración General del Estado supone la obligación de poner a disposición de los ciudadanos, puntos de acceso a través de los cuales puedan acceder a la información y servicios, presentar solicitudes y recursos, etcétera.
153. Posiblemente las pretensiones iniciales de la LAE, en cuanto a la obligación de las Administraciones de tener en producción los mecanismos necesarios para que el ciudadano pueda hacer uso de los derechos contemplados en el artículo 6¹⁹⁴ queden desdibujadas por lo dispuesto en la Disposición Final Tercera¹⁹⁵. En ella se obliga a la AGE y a los organismos públicos vinculados o dependientes de ésta, para que los citados derechos puedan ser ejercidos en relación con la totalidad de los procedimientos y actuaciones de su competencia a partir del 31 de diciembre de 2009. Por el contrario, en el apartado tercero de la Disposición se dispone que en el ámbito de las CC.AA., estos derechos podrán ser ejercidos en relación con la totalidad de los procedimientos y actuaciones de su competencia a partir del 31 de diciembre de 2009 siempre que lo permitan sus disposiciones

187 Párrafo 1928

188 Párrafo 1946

189 Párrafo 1967

190 Preámbulo LAE.

191 Párrafo 2145

192 Normas de competencia exclusiva del Estado, fundamentalmente las enumeradas en el artículo 149 CE. Párrafo 1891

193 Párrafo 2048

194 Párrafo 2074

195 Párrafo 2146

presupuestarias. Es sorprendente la conexión que se hace entre los derechos contemplados en la Ley y la obligación para la administración autonómica y local, al quedar estas condicionadas a que lo permitan sus disposiciones presupuestarias, en definitiva a una decisión política de los gobiernos, dando lugar, a su vez, a que existan CC.AA. y Ayuntamientos de diferentes divisiones, en cuanto a la posibilidad que ofrecen a sus ciudadanos de relacionarse con ellas por medios electrónicos. Lo descrito para las CC.AA. también se dispone para las Entidades que integran la Administración Local (Disposición Final Tercera, 4)¹⁹⁶. Evidentemente el esfuerzo del gasto que tienen que realizar las Administraciones es similar, en términos económicos, por lo que, las CC.AA. y grandes Corporaciones Locales (CC.LL.) se van a encontrar más próximas a poder ofrecer el ejercicio de estos derechos a sus ciudadanos, mientras que en las pequeñas Administraciones, van a ser de más difícil consecución. En pequeños municipios, en cuanto a población y territorio, es menos grave la modernización tecnológica, respecto a un gran ministerio, teniendo en cuenta el número de ciudadanos afectados y la distancia de la sede física de los órganos administrativos y el domicilio de aquéllos¹⁹⁷.

154. Las diferencias territoriales que se pueden plasmar, como consecuencia de la diferente adaptación de las Administraciones a los derechos contemplados en el artículo 6 LAE¹⁹⁸ pueden crear algo parecido a lo que sucedió con la segunda Revolución Industrial, en la que hubieron territorios industrializados y otros que se quedaron anclados en un tiempo anterior, lo que supuso una gran diferencia económica y de bienestar social.
155. Si bien este problema existe y forma parte del denominado fenómeno «Brecha Digital» los tiempos de distancia son mucho menores gracias a la Informática.
156. El tiempo transcurrido entre la invención de la máquina de vapor y su extensión por todo el mundo, fue muy grande (casi un siglo y medio). El transcurrido entre el primer coche y su uso masivo fue cinco veces menor. Y mucho más rápido fue cuando se inventó el primer ordenador personal —Personal Computer (PC)—, su uso masivo tardó 10 años en llegar, cuando Berners-Lee inventa la web, su difusión mundial fue casi instantánea.
157. Los avances tecnológicos producen repercusiones sobre el actuar administrativo, como los producen sobre la sociedad en su conjunto, así que muchas de las cuestiones planteadas por la Administración electrónica, aparentemente tan actuales, sólo reproducen las crisis generadas a resultas de los momentos de cambio exponencial en las formas y los soportes de toma de decisiones, destacadamente en el siglo XVI, por la imprenta y el

196 Párrafo 2146

197 (Valero Torrijos J. , 2007), pág. 22

198 Párrafo 2074 y siguientes

crecimiento de las comunicaciones, y en el XIX, por las nuevas posibilidades de manejo del papel y las máquinas para su tratamiento¹⁹⁹.

158. La plataforma Digital Inclusive e-Government (DIEGO)²⁰⁰ pretende mejorar la calidad de vida de los ciudadanos facilitando el acceso a los servicios de la administración electrónica con un foco especial hacia las personas mayores, discapacitados o personas en riesgo de exclusión digital. Persigue que ningún ciudadano «se quede atrás» en el proceso de modernización de las administraciones. El objetivo de la plataforma es expandir la administración electrónica en Europa, haciendo que no sólo sirva para los ciudadanos con elevados conocimientos informáticos, sino para TODOS los ciudadanos. El lema de la Comisión es «¡que nadie se quede atrás!» y esto es exactamente lo que pretende DIEGO. Este proyecto se enmarca en la Agenda Digital Europea cuyo objetivo es maximizar el potencial económico y social de las TICs. Es un caso de éxito en el despliegue de políticas europeas de Sociedad de la Información ya que integra tres pilares básicos de su estrategia entre las que se encuentra proveer un mejor acceso a los servicios de Administración electrónica.

1.5.2 Administración electrónica

159. Debemos entender el término Administración electrónica como la incorporación de las TICs en las administraciones públicas en dos vertientes: desde un punto de vista intraorganizativo transformar las oficinas tradicionales, convirtiendo los procesos en papel, en procesos electrónicos, con el fin de crear una oficina sin papeles (back-office) y desde una perspectiva de la relaciones externas habilitar la vía electrónica como un nuevo medio para la relación con el ciudadano y empresas (front-office). Es una herramienta con un elevado potencial de mejora de la productividad y simplificación de los diferentes procesos del día a día que se dan en las diferentes organizaciones²⁰¹.
160. La mayor parte de los preceptos de la LAE se declaran dictados al amparo del artículo 149.1.18ª CE²⁰² —donde se reserva el Estado aprobar las bases del régimen jurídico de las AA.PP. y regular el procedimiento administrativo común—. Tanto la regulación principal del documento y sus copias (artículos 29 y 30 LAE)²⁰³ sí gozan de tal eficacia. Por el contrario, sólo de forma

199 Basalla, George, *La evolución de la tecnología*, Crítica, Barcelona, 1991., Apud. (Rivero Ortega, 2008), pág. 49.

200 <http://www.diego-project.eu/index.php?lang=es>. Consulta 21.05.2013

201 http://es.wikipedia.org/wiki/Administraci%C3%B3n_p%C3%BAblica_electr%C3%B3nica. Consulta 21.05.2013

202 Párrafo 1891

203 Párrafo 2117 y siguientes

supletoria se aplicarán para la gestión documental en soporte electrónico como las siguientes²⁰⁴:

- El deber de conservación en soporte electrónico de los actos administrativos que consten en documentos de dicha naturaleza siempre que afecten a los derechos o intereses de los particulares, junto con las medidas de seguridad que acrediten no sólo su integridad, autenticidad y conservación, confidencialidad, calidad y protección, asegurando la identificación de los usuarios y el control de accesos (artículo 31 LAE)²⁰⁵.
- Disposiciones comunes en cuanto a la gestión electrónica de los procedimientos administrativos (artículos 33²⁰⁶ y 34²⁰⁷ LAE), respeto a la titularidad y el ejercicio de la competencia por el órgano o entidad que la tenga atribuida, la toma en consideración de la simplificación a la hora de digitalizar los procedimientos, la reducción de la carga documental que pesa sobre los ciudadanos, o la racionalización de las comunicaciones internas.
- Identificación de los órganos responsables de la instrucción de los procedimientos; tramitación ordenada de los expedientes, publicidad y simplificación de los mismos (artículo 36 LAE)²⁰⁸.
- Actuación automatizada (artículo 39 LAE)²⁰⁹.

161. La implantación de la Administración electrónica mediante el empleo de las TICs debe hacerse con la garantía de una mayor seguridad jurídica, al hacer uso de las posibilidades que estas tecnologías nos permiten, ya que los documentos firmados electrónicamente y el uso de las redes telemáticas permiten garantizar la integridad, autenticidad y no repudio de los documentos, asegurando con la referencia temporal que los documentos se formalizaron sin falsear la fecha, permitiendo con el uso de las redes la transmisión, de datos y documentos de forma instantánea, lo que posibilita la interoperabilidad y la prestación de servicios en cualquier momento; este concepto de Administración abierta las 24 horas todos los días (24 * 7), es aplicable a la instrumentación de documentos y actos administrativos.

204 (Valero Torrijos J. , 2008). Págs. 35-36

205 Párrafo 2126

206 Párrafo 2130

207 Párrafo 2131

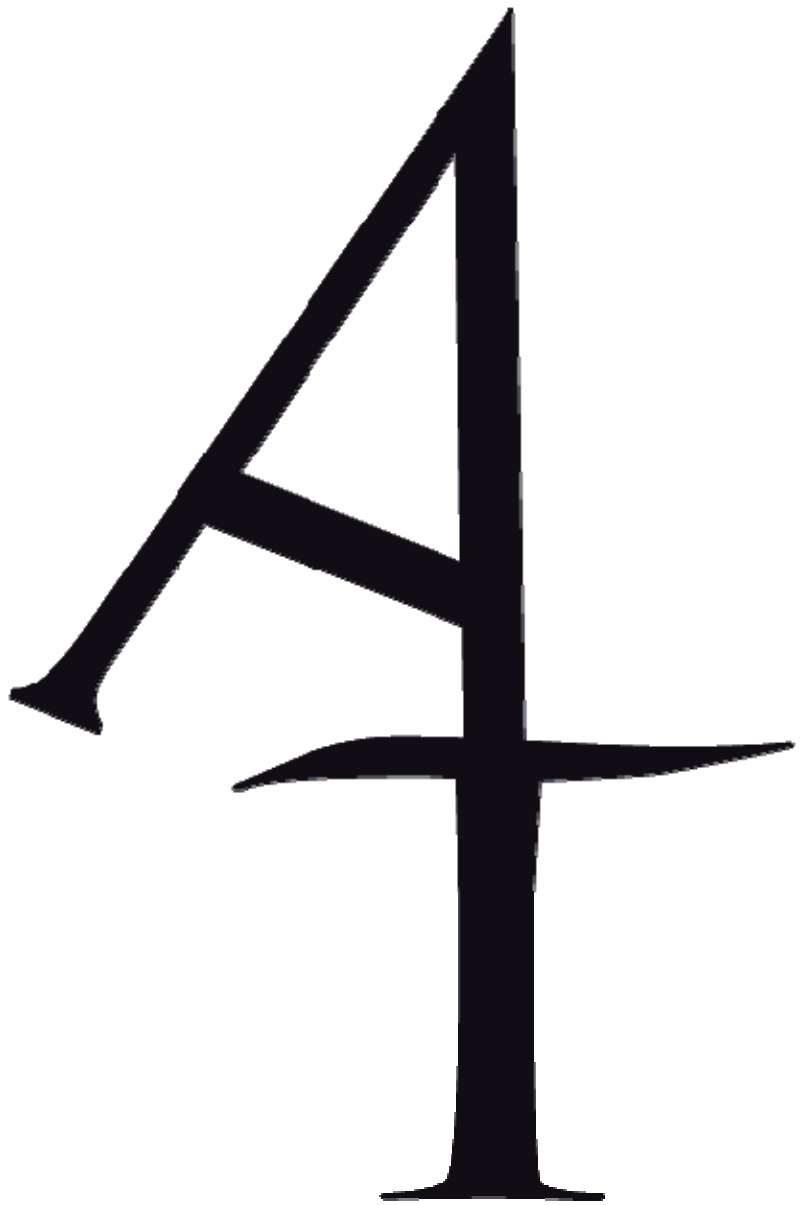
208 Párrafo 2135

209 Párrafo 2138

1.5.3 Gestión económica

162. En el artículo 95.2 de la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria (LGT)²¹⁰ se dispone que «cuando las AA.PP. puedan disponer de la información por dichos medios, no podrán exigir a los interesados la aportación de certificados de la administración tributaria en relación con dicha información».

210 Párrafo 2287



2: Cuerpo del trabajo

*«Ninguna ciencia, en cuanto a ciencia, engaña;
el engaño está en quien no la sabe.»*

Miguel de Cervantes Saavedra.

2 Cuerpo del trabajo



la conservación de la documentación electrónica se le debe aplicar el siguiente programa de actuación²¹¹:

- Cuadro de clasificación.
- Método de descripción.
- Calendario de conservación.

2.1 Hipótesis de partida.

163. Las AA.PP. se encuentran actualmente en un proceso de cambio de los modelos de gestión de los documentos administrativos, como consecuencia del nuevo marco jurídico que regula el concepto denominado «administración electrónica», que las obliga al uso de las TICs en esos procedimientos. Se debe tener en cuenta que la administración ha de adoptar un modelo de gestión perenne y continua (a través del concepto 24*7 en lugar del tradicional horario de oficina). Todos estos cambios en ningún caso pueden suponer perjuicios para los ciudadanos administrados, que deben disponer de todas las garantías jurídicas de las que actualmente disponen. Es más, su puesta en producción debería implicar un incremento de esta seguridad jurídica, lo que conlleva una mayor atención en las actuaciones a seguir por parte de las administraciones.
164. La inmaterialización en un soporte físico de los documentos supone un cambio cultural que implica la adquisición de un conjunto de habilidades para el uso de nuevas herramientas, así como el desarrollo e implementación del conjunto de normas de obligado cumplimiento que obligan tanto a las AA.PP. como a los interesados. La tendencia a un nuevo contexto de desenvolvimiento ciudadano-administración debe llevar, ineludiblemente, al planteamiento de un nuevo paradigma en el binomio tomado por el documento administrativo y su gestión.

2.2 Objetivos.

165. Es un hecho evidente que las TICs están modificando el contexto de la gestión de la documentación administrativa. El documento administrativo electrónico no es un proyecto o una entelequia, es una realidad con la que ya se está trabajando. Así, el objetivo general de esta tesis doctoral tiene que ver precisamente con la necesidad de ubicar adecuadamente al documento administrativo electrónico como elemento central de la gestión dentro del nuevo marco de trabajo generado por la administración electrónica.
166. De forma más específica, con esta investigación se pretende:

211 (González Maeso & Pérez Montes, 2008), pág. 8

- Conceptuar debidamente el documento administrativo electrónico, identificando los elementos que lo componen, los formatos que lo normalizan y sus distintas tipologías.
 - Analizar y constatar la serie de cambios que sobre la gestión de los actos administrativos viene a imponer la irrupción del documento electrónico para adecuarla a los tiempos actuales y ...
 - ... discernir cuál es la mejor manera de llevar a cabo la gestión del documento electrónico y de los procedimientos y tecnologías vinculados, de manera que la adecuen pertinentemente a la realidad del nuevo marco legal.
167. La principal aportación de lo digital, respecto del acceso a los documentos, se basa en la velocidad y la precisión de la búsqueda y la recuperación, gracias a la automatización de los instrumentos de descripción, junto con su necesaria normalización. Esto proporciona un aumento del grado de difusión y uso del archivo. Para ello es necesario que en la definición electrónica de los distintos tipos de documentos creados por una institución, se base en la identificación de su origen, contenido, estructuras y otros datos de interés que se asocien como metadatos a los documentos²¹².

2.3 Método

168. Para la aplicación de estos métodos científicos, se tiene previsto llevar a cabo el siguiente conjunto de consideraciones y operaciones:
- En primer lugar se llevará a cabo una presentación general del concepto de documento administrativo, analizando detenidamente su estructura, contenido y sistemas de clasificación.
 - En los últimos años se ha desencadenado un torrente de producción normativa destinada a habilitar la aplicación de las herramientas proporcionadas por las TICs a los procedimientos gestionados por las AA.PP. Esto ha llevado al desarrollo de un nuevo concepto: el documento administrativo electrónico el cual también debe ser debidamente delimitado, presentando a continuación las diferentes normas que afectan a su estructura, formatos, procesos de digitalización, copia, autenticación y valor jurídico.
 - El siguiente paso a desarrollar será averiguar debidamente cómo se ha abordado dentro de este marco legal la política de gestión de estos documentos electrónicos, la actuación administrativa automatizada y los procesos de archivo (conservación y preservación digital).
 - Por mandato legal, las AA.PP. al cambiar los sistemas de gestión y adaptarse al documento administrativo electrónico, tienen que hacer una recomposición de los modos de funcionamiento tradicionales, cuyos orígenes se pierden en el tiempo en algunas ocasiones, de manera que habrá que reflexionar sobre la necesidad de rediseñar distintos actos administrativos, proponiendo posibles soluciones que los adapten a la nueva realidad.

212 (Esteban Navarro, 2001), pág 44

- Consecuencia de esta fase anterior se intentará analizar la incidencia global de todo este fenómeno dentro del procedimiento administrativo en general y sobre el expediente administrativo en particular. En el ámbito algo más concreto de las opciones aportadas por las TICs, se han analizado aquellas que han parecido más relevantes y aplicables al objeto de gestión propio de las AA.PP., teniendo en todo momento presente la experiencia adquirida a lo largo de los años por el autor de este documento, en su singladura de la aplicación de estas innovaciones tecnológicas, sus propuestas de implementación y experiencia personal, siempre bajo adaptación al conjunto de normas legales aplicables en cada momento al proceso desarrollado.
- Como no podía ser de otro modo, las técnicas de Archivo y de Gestión Documental deben estar presentes en el momento del análisis (junto con el conjunto de referencias legales que afectan particularmente al archivo y gestión documental) aportando el conocimiento necesario para la tramitación de los documentos y expedientes, su archivo y conservación. El conjunto formado por las nuevas herramientas tecnológicas y jurídicas aporta un cambio de naturaleza copernicana en los modelos de gestión tradicionales.
- Tras todos los procesos de análisis anteriores se procederá a la identificación de los aspectos clave de este nuevo paradigma y se intentará, en los casos que sea necesario, aportar una propuesta de gestión que contribuya a afianzar y consolidar nuestra visión de lo que se ha dado en llamar Administración Electrónica, siempre considerando al documento como el eje principal de la gestión.

169. Investigar consiste en realizar actividades intelectuales y experimentales de modo sistemático con el propósito de aumentar los conocimientos sobre una determinada materia²¹³. El término investigación procede etimológicamente del latín «*investigare*», que a su vez procede de dos términos latinos: «*in*» cuyo significado es «en, hacia» y «*vestigium*» que puede traducirse por «huella», de ahí deducimos que su significado es «hacia la pista» o «seguir la pista»²¹⁴. Investigar es, genéricamente, toda actividad humana orientada a descubrir algo desconocido, que tiene su origen en la curiosidad innata del hombre, que le impulsa a averiguar cómo es y por qué es así el mundo que lo rodea. Consiste en averiguar la solución a algún problema²¹⁵.

170. El método de investigación científico, por la perfección y eficacia que ha logrado, constituye sin duda el método de investigación por excelencia. Para su formulación hay que plantearse interrogantes sobre la realidad del mundo y de los hombres, basándose en la observación y en las teorías ya existentes; en anticipar soluciones a estas cuestiones y en contrastar, con la misma realidad, dichas soluciones previas o hipótesis, mediante la observación de los hechos, su clasificación y su análisis²¹⁶.

213 RAE

214 (Sierra Bravo, 1986), pág. 28

215 (Sierra Bravo, 1986), pág. 28

216 (Sierra Bravo, 1986), pág. 30

171. En nuestra investigación se aplica un método deductivo, en la medida que se procede a analizar lo universal, entendiendo esto como lo recogido en el marco jurídico, principalmente en la parte básica, a partir del cual se aplica en los casos particulares, estos son los que cada Administración Pública tendrá que abordar en el momento de analizar e implementar los cambio en los procedimientos administrativos.
172. También se emplea el inductivismo (o método lógico inductivo). Consiste en la obtención de conclusiones generales a partir de algo particular. Se basa en la observación y registro de los hechos analizados, su clasificación, la derivación inductiva y su contrastación. Basado en la experiencia, así como en la implementación de las TICs para modernizar, y hacer más eficientes los trámites administrativos. Se parte de un conjunto axiomático, que recoge las características más importantes, eliminando las irrelevantes, guardando la coherencia entre los postulados, sin que haya contradicción entre unos y otros. A partir de aquí se estudian las normas y herramientas disponibles que nos permitan introducir una mejora y actualización en el procedimiento objeto de análisis.
173. El mayor problema que nos podemos encontrar con la metodología inductiva, es que la argumentación sobre la que se basen las leyes empíricas no constituya un razonamiento válido, desde el punto de vista legal (no recogido en una norma de aplicación). Este razonamiento es el que principalmente nos lleva a aplicar, de forma paralela, el método deductivo, por el cual a partir de esas normas, las tecnologías y métodos de trabajo aplicables, obtenemos los modelos de nueva implementación.
174. Uno de los problemas fundamentales que se presentan, en experimentaciones diseñadas bajo esta perspectiva metodológica, es que la argumentación que sirva de base para la formulación de las leyes empíricas no constituya un razonamiento lógicamente válido. Esta circunstancia propiciaría, en principio, que la conclusión a la que se llegara podría ser falsa, aún cuando las premisas iniciales –los hechos observados- sean verdaderas.
175. Para la aplicación de este método científico, vamos a realizar las siguientes operaciones²¹⁷:
- En los últimos años se ha desencadenado un torrente de producción normativa, orientada a habilitar la posibilidad de aplicar las herramientas proporcionadas por las TICs a los procedimientos gestionados por las AA.PP. Esto a su vez, y en primer lugar, permite ofrecer a los interesados y ciudadanos, la posibilidad de elegir el modo de comunicarse con las AA.PP., lo que ha supuesto un cambio de paradigma.
 - Estas tecnologías y marco jurídico deben responder a los principios constitucionales de eficacia, eficiencia y economía, así como proporcionar una mayor seguridad jurídica para los ciudadanos, sin que ello suponga un mayor coste para las AA.PP.

217 Bunge, M. *La investigación científica*. Barcelona: Ed. Ariel, 1972. *Apud* (Sierra Bravo, 1986), pág. 30

- Por mandato legal, las AA.PP. al cambiar los sistemas de gestión tienen que hacer una recomposición de estos modelos tradicionales, cuyos orígenes se pierden en el tiempo, de manera que habrá que emplear sistemas, como la reingeniería de procesos, en los que partiendo de cero y aplicando el nuevo marco jurídico y tecnológico, aporten nuevos modelos de gestión.
- La sustitución del documento como elemento básico de gestión agrupado en expedientes, del soporte papel al electrónico, da lugar a un profundo cambio cultural, del cual las Administraciones deberán cuidar que no se produzca una pérdida en el acceso a la calidad de sus servicios por parte de los ciudadanos que no dispongan de los conocimientos y herramientas necesarias para comunicarse por estos nuevos sistemas virtuales.
- Actualmente existe un corpus normativo amplio que regula la tramitación de los procedimientos administrativos, así como el reconocimiento de un conjunto de derechos a los ciudadanos de acceso a la información y forma de comunicarse, que lleva consigo que las AA.PP. tengan la obligación de adaptarse a estos nuevos sistemas de gestión. Algunas de estas normas tiene carácter básico, por lo que es de obligado cumplimiento por todas las Administraciones, mientras que otras han sido aprobadas para ser aplicadas por distintas Administraciones. En este documento hemos analizado las más importantes normas básicas, así como aquellas que regulan o desarrollan aspectos no tratados en las normas básicas. El estudio de este conjunto de normas nos ha permitido establecer el conjunto de derechos y obligaciones que las partes intervinientes tienen que aplicar para dar cumplimiento a estos mandatos legales, de manera que sin su cumplimiento su actuación no sería ajustada a derecho.
- Se han estudiado los textos de los autores más relevantes en las distintas materias que han sido objeto de estudio: en el ámbito del derecho administrativo se ha recogido y analizado la aportación realizada por el profesor Eduardo García de Enterría; de la profesora Apol·lònia Martínez Nadal para el estudio de la firma electrónica; y al profesor Julián Valero Torrijos como referente internacional en el análisis y propuesta de la tramitación de los procedimientos administrativos en soportes electrónicos y telemáticos.
- Asimismo, en el ámbito de las opciones aportadas por las TICs, se han analizado aquellas que han parecido más relevantes y aplicables al objeto de gestión propio de las AA.PP., teniendo en todo momento presente la experiencia adquirida a lo largo de los años por el autor de este documento, en su singladura de la aplicación de estas innovaciones tecnológicas, sus propuestas de implementación y experiencia personal, siempre bajo adaptación al conjunto de normas aplicables en cada caso y momento.
- Las técnicas archivísticas y documentales han estado presentes en todo momento, ya que aportan el conocimiento necesario para la tramitación de los documentos y expedientes en los que se materializa la actuación de los interesados y Administraciones, su archivo y conservación. Lo cierto es que estas nuevas herramientas tecnológicas y jurídicas,

aportan un cambio copernicano en los modelos de gestión tradicionales de la documentación. A modo de ejemplo, el concepto de expurgo, el aplicarlo (o no) a los documentos y expedientes electrónicos, supone un replanteamiento que, posiblemente, suponga un antes y un después de este proceso tan importante y necesario en los archivos en papel.

- El conocimiento, basado en el estudio, seguimiento y experiencia del conjunto de empleados públicos que día a día tienen que emplear y aplicar estos nuevos modelos, herramientas y marco jurídico, con el aditamento de la inquietud necesaria para la innovación, es el aglutinante necesario para la aplicación de los cambios necesarios y obligatorios que imponen las normas y tecnologías aquí estudiadas.
- El hombre, desde el descubrimiento de la escritura, combina la transferencia de la información, por medios orales y en soportes físicos a través de la escritura. La irrupción de la informática y la electrónica (dan lugar al cambio de lo digital por lo analógico), suponen que durante muchos años convivirán los documentos emitidos originalmente en soportes físicos (básicamente en papel) y los electrónicos. Esto supone que para tramitación de los procedimientos administrativos, basados en documentos, es indispensable el empleo de una herramienta que permita la conversión entre ambos soportes, mediante la obtención de copias de documentos de los originales que jurídicamente tengan la consideración tal que permita indistintamente el uso de uno (original) o su copia. Esto además nos permitirá poder hacer tramitación o emisión de copias y accesos a los documentos, a conveniencia, soporte electrónico o físico. Esto toma un valor añadido en la medida que el acceso a la información que disponen las AA.PP., por parte de los ciudadanos, se pueda realizar sin grandes esfuerzos económicos y temporales por ambas partes.
- Una administración electrónica supone el derribo de algunos conceptos consolidados a lo largo del tiempo. La firma electrónica, el documento, la fecha, el concepto de días hábiles, dan lugar a que en el documento administrativo electrónico se tiene que tratar de forma diferente.
- La composición de los documentos se debe hacer de forma que no solo aporten conocimiento a las personas que están adiestradas en los conceptos administrativos, deben ser confeccionados para que cualquier persona, ajena a la organización, sin conocimientos específicos sobre el tema tratado en el documento, sea capaz de adquirir el conocimiento del acto administrativo (en su caso) que está realizando la administración. Y no solo por personas físicas, el ENI regula las condiciones, estructuras, contenidos, etcétera, que los documentos tienen que tener para que sean transferibles entre distintos elementos orgánicos y entendibles por los sistemas electrónicos de gestión, sin la intervención humana.

176. Es prácticamente imposible encontrar un documento en el que se definan o se traten aspectos relativos al desarrollo de la Sociedad de la Información o de las distintas políticas públicas que definen el desarrollo tecnológico, que no utilicen la expresión «cambio de paradigma» para aludir, desde lo técnico

o desde lo político, a los cambios substanciales que implica esa nueva sociedad²¹⁸.

2.4 Análisis comparativo del documento manuscrito

177. En el momento actual, el documento es el elemento más característico de nuestra civilización. Nos encontramos inmersos en una sociedad enormemente burocratizada, en la que todas las gestiones y las relaciones entre las personas se realizan a través de documentos²¹⁹.
178. La escritura constituye una gráfica biológica en la que se pone de manifiesto tanto la anatomía como el funcionamiento de un determinado sujeto, por lo que posee carácter personalizador²²⁰.
179. En todas las facetas técnicas del examen pericial de documentos, los análisis revelan unas veces, signos o elementos de certeza, que permiten elaborar un juicio pericial sin la menor sombra de duda; otras veces los datos recogidos en la investigación, solamente entran en la categoría de probables; y en bastantes casos, no pasan de ser puramente indiciarios²²¹.
180. La identificación del autor de una escritura se fundamenta en la determinación, valoración y cotejo de cuantos signos son propios de un sujeto²²². La grafía manuscrita es algo tan personal, peculiar y característico del sujeto que la ejecuta, que por medio de su análisis es factible identificar a su autor. Si bien es cierto que la mayoría de los hombres aprendemos a escribir a partir de unos modelos caligráficos, a medida que nuestro carácter evoluciona igualmente lo hace lo manuscrito y aunque esto vaya cambiando con nosotros, diremos que es posible identificar un escrito del mismo individuo determinado en un período anterior²²³. Quien escribe dibuja de manera inconsciente su propia naturaleza interior²²⁴.
181. El artículo 26 del Código Penal (CP)²²⁵ establece que «a los efectos de este código se considera documento todo soporte material que exprese o

218 [Informe Soto] *Aprovechar la oportunidad de la Sociedad de la Información en España: Recomendaciones de la Comisión Especial de estudio para el desarrollo de la Sociedad de la Información* [documento PDF], Madrid, Ministerio de Ciencia y Tecnología, Red.es, 2003, Disponible en http://www.cdsi.es/documentos/informe_final_cdsi.pdf. Apud. (Méndez Rodríguez, 2003), pág. 57

219 (Antón y Barberá & Méndez Baquero, 2005), pág. 13

220 (Antón y Barberá & Méndez Baquero, 2005), pág. 16

221 Aznar, B. *El Examen Pericial de Documentos ante la Administración de Justicia*. Escuela de Medicina Lagal. Madrid. 1954, Apud. (Antón y Barberá & Méndez Baquero, 2005), pág. 18

222 (Antón y Barberá & Méndez Baquero, 2005), pág. 21

223 (Antón y Barberá & Méndez Baquero, 2005), pág. 28

224 (Antón y Barberá & Méndez Baquero, 2005), pág. 33

225 Párrafo 2312

incorpore datos, hechos o narraciones con eficacia probatoria o cualquier otro tipo de relevancia jurídica».

182. La falta de idoneidad de los textos o grafías sometidos a consideración se produce cuando las piezas de estudio son, entre otras:
- Grafismos breves, de caracteres sencillos o formas estereotipadas que impiden apreciar, debidamente, la personalidad gráfica de su autor.
 - La escritura en mayúsculas (versal) presenta una especial complejidad, pues la misma no contiene una gran aportación de la propia personalidad escritural del autor.
 - Falta de coetaneidad de las grafías a comparar, como sucede cuando entre los textos dubitados e indubitados ha mediado un dilatado período de tiempo. La escritura, como elemento dinámico que expresa la individualidad de una persona, evoluciona al ritmo de la misma, siendo influida por factores como: la edad, el estado físico, las tensiones emocionales, etcétera²²⁶.
183. No existe ningún sistema seguro que permita señalar la edad de un documento escrito con pluma, bolígrafo o lápiz²²⁷. Otro problema lo constituyen los cruzamientos de trazos. Establecer el orden de sucesión es, hoy por hoy, un asunto no siempre resuelto²²⁸.
184. Escribir es, ante todo, la ejecución de un gesto y cualquier gesto, por peculiar que sea, sólo es el resultado de la puesta en marcha de determinadas regiones cerebrales en las cuales se conciben y controlan los movimientos²²⁹. Escribir es, en definitiva, una ejecución individual, la materialización singular de la personalidad que sin duda pone de manifiesto los aspectos más íntimos del psiquismo humano. En la actualidad se considera que la escritura no reside en un centro único, sino que, por el contrario, el centro gráfico ocuparía toda la superficie cerebral motora y en cuya ejecución intervendrían distintas instancias cerebrales²³⁰.
185. En el proceso escritor, nos encontramos ante un fenómeno regido por el cerebro e integrado en la psicomotricidad general del sujeto. La escritura es un gesto que, a diferencia de los ademanes mímicos, queda fijado en un plano y es, por tanto, susceptible de análisis y medición. La escritura está conformada por la personalidad de su autor, por su forma de ser y manifestarse, y tiene, por tanto, pleno valor identificador²³¹.
186. La firma electrónica ha supuesto un avance de tal magnitud en la administración electrónica, que sin ella obviamente no podríamos hablar de este nuevo paradigma de gestión. Como la mayoría de los avances

226 (Antón y Barberá & Méndez Baquero, 2005), pág. 47

227 (Antón y Barberá & Méndez Baquero, 2005), pág. 53

228 (Antón y Barberá & Méndez Baquero, 2005), pág. 55

229 Serratrice, G. y Gabib, M. *Escritura y cerebro*, Ed. Masson, S.A., Barcelona, 1997. *Apud.* (Antón y Barberá & Méndez Baquero, 2005), pág. 75

230 (Antón y Barberá & Méndez Baquero, 2005), pág. 76

231 (Antón y Barberá & Méndez Baquero, 2005), pág. 77

tecnológicos, tiene una serie de características que la pueden hacer poco eficiente.

187. A nuestro juicio, el inconveniente que aporta la firma electrónica es el método con el que se activa el proceso de la firma electrónica y que da lugar a la firma del documento sobre el que se ejecuta. Este método consiste en la inserción de un código alfanumérico, teóricamente solo conocido por el titular del certificado. No es menos cierto que cualquier persona que conozca el citado código, puede suplantar al titular del certificado, incluso en el caso de que este le confíe esta clave a otra persona; en ambos casos nos encontramos en una situación en la que no podemos considerar que actúa como representante, ya que no existe la delimitación jurídica propia de este estado; tampoco podemos afirmar que nos encontramos ante la actuación de un apoderado, ya que esta forma de actuación debe estar documentada y autorizada por el poderdante.
188. Independientemente de los sistemas de activación de la firma por criterios biométricos, tales como el análisis de la huella dactilar, el iris, la voz o cualquier otro, vamos a analizar las posibilidades que nos ofrece la captura de la firma manuscrita a través de una tableta digitalizadora.
189. Los documentos se han firmado siempre a través del trazado de una firma y rúbrica de la persona que los suscribía. Este método está muy consolidado y se admite con carácter universal. Salvo en los casos de suplantación y falsificación, no existe duda del autor, ya que esta firma, en la medida que contenga un conjunto de rasgos determinados que la hagan contener un conjunto de peculiaridades, solo ha podido ser realizada por el signatario.
190. Actualmente existen en el mercado un conjunto de herramientas, tanto las tabletas digitalizadoras, como los sistemas informáticos que analizan el trazado realizado sobre ellas mediante una técnica de comparación con la firma indubitada que obra en su poder, que permite deducir si la firma ha sido realizada por la persona que dice ser. Estos sistemas, tienen un margen de error inferior al uno por ciento en la actualidad, dando unos falsos negativos despreciables por su baja intensidad cuantitativa. Además se van perfeccionando de forma progresiva, con su uso, ya que el parámetro que verifica el trazado de la firma, almacena toda la información de las firmas registradas. Los criterios que tiene en cuenta el sistema informático son los mismos que usan los peritos caligráficos para su verificación de autoría de las firmas manuscritas.
191. La captura de la firma a través de la tableta digitalizadora y el análisis por el sistema informático proporcionan la clave de activación del certificado de firma electrónica. Con ello salvaremos las críticas que indican que más que hablar de firma electrónica, se debería emplear el término sello electrónico, dado que la custodia de la activación del proceso de firma electrónica no es inseparable de la condición humana, mientras que el conocimiento de una secuencia de caracteres alfanumérica sí. Asimismo se aprovecha la consolidación del modelo de firma que se ha empleado a lo largo de siglos, por lo que la raigambre del modelo garantizará un mayor éxito en el uso de la firma electrónica.

192. La escritura siempre expresa algo de su autor. Su origen psicomotor y su carácter automático hacen que se ejecuten de forma prácticamente involuntaria y que sean, por tanto, difíciles de omitir por su autor²³².
193. El método grafonómico, establece un análisis comparativo, en el que se estudian los siguientes géneros: **orden**: existen dos criterios. Uno según una serie de consideraciones generales y el otro atendiendo a la ubicación de la escritura respecto al plano. **Forma. Tamaño. Inclinação. Dirección. Velocidad. Presión. Cohesión**²³³.
194. El método grafométrico es un sistema de acotación de los caracteres grafológicos de la escritura. La grafometría es un método que tiene por objeto descubrir en las falsificaciones por disimulación, y en las por imitación, los caracteres cuantitativos proporcionales que definen un escrito y que el falsario no modifica porque no son aparentes²³⁴. Jamás se empezará el análisis grafométrico sin estar seguro de antemano que no se trata de una falsificación por calco.
195. Últimamente han aparecido en el mercado varios sistemas de identificación de firmas basados en procesos informáticos. Todos ellos establecen la posibilidad de identificar al autor de una firma tras ser analizada por un procesador y comparada con otra indubitada²³⁵. Hay sistemas informáticos en los cuales la firma dudosa figura en un documento y debe ser comparada con las ciertas. Para ello se precisa escanear la firma dubitada, el procedimiento capta sus características geométricas y la compara con las obrantes en la base de datos. En este caso son inaceptables elementos como la velocidad o la presión. El problema reside en la variedad escritural que se produce en los escritos de una misma persona debida a factores tanto ambientales como internos. Cuando esto sucede el sistema puede dar como falsa una firma auténtica y, por el contrario, por verdadera una copia por calco de la auténtica. En la captura de la firma a través de la tableta digitalizadora, la falsificación por calco hay que descartarla, ya que se supone que se hace en presencia de otra persona, y en su caso, la velocidad del trazado, presión y secuencia de los elementos que la componen, reflejará que no se corresponde con la indubitada.
196. Diferencias entre documento convencional y documento electrónico²³⁶:
- Registro y uso de símbolos: mientras que el contenido de un documento tradicional está recogido en un medio y a través de símbolos que lo hacen directamente accesible para el ser humano, en cambio, el documento electrónico está recogido en un medio y a través de símbolos que deben ser decodificados para hacerlo accesible al ser humano. Por

232 (Antón y Barberá & Méndez Baquero, 2005), pág. 79

233 (Antón y Barberá & Méndez Baquero, 2005), pág. 137

234 (Antón y Barberá & Méndez Baquero, 2005), pág. 138

235 (Antón y Barberá & Méndez Baquero, 2005), pág. 155

236 (Cruz Mundet, 2003), pág. 5

ello el medio (*hardware*) y los símbolos (*software*) son condiciones de posibilidad del documento electrónico.

- Conexión entre contenido y medio: mientras que el contenido de un documento tradicional es inseparable del medio (soporte) que lo recoge, el de un documento electrónico puede ser separado del medio original y transferido a otro u otros soportes.
- Características de la estructura física y lógica: mientras que la estructura es una parte integral y aparente del documento tradicional, y no de los principales criterios para valorar su autenticidad, la del documento electrónico no es tan aparente, sino que depende del *hard* y del *soft*, hasta el punto de cambiar cuando se pasa de un medio a otro, por lo que no puede tener el mismo valor que en el tradicional. La estructura lógica, por otra parte, lo identifica y representa los elementos de su estructura interna, la que le ha dado su creador.
- Metadatos: describen cómo se ha registrado la información, cuándo y por quién, cómo está estructurada y cuándo se ha utilizado.
- Identificación: que no puede hacerse por los medios tradicionales, sino a través de los metadatos.
- Conservación: que no depende sólo de las condiciones de almacenamiento, sino de la rápida obsolescencia de los sistemas.
-



3: Documentos administrativos

*«Un poco de conocimiento que actúa
es más valioso que mucho conocimiento ocioso»*

Jalil Gibran.

3 Documentos administrativos

Fehaciente (información verídica o testimonial), es el significado del término «documento» actualmente. Proviene etimológicamente del latín «*documentum*» (deriva del verbo «*docere*»), que significa enseñar, enseñanza, lección²³⁷.

Los documentos se suelen representar como elementos de información delimitados de forma lógica, pero lo más común es encontrarlos en forma de elementos de información distribuidos, como las bases de datos relacionales y los documentos compuestos²³⁸.

197. Tanto la doctrina como la jurisprudencia exigen el cumplimiento de una serie de requisitos que debe cumplir el soporte: carácter duradero o indeleble del soporte, (habiéndose negado la condición documental a inscripciones por ejemplo en la arena o en la nieve, por carecer de escasa capacidad de perpetuación); su procedencia de una persona, determinada o determinable, (aunque caben excepciones a este respecto, como las cajas negras de los aviones, o las grabaciones realizadas por cámaras de seguridad no manipuladas con posterioridad). Ha de ser inteligible, significante en sí mismo; debiendo tener ese contenido inteligible relevancia jurídica²³⁹.
198. Tanto la doctrina como la jurisprudencia exigen el cumplimiento por el soporte de una serie de requisitos: carácter duradero o indeleble del soporte, —habiéndose negado la condición documental a inscripciones por ejemplo en la arena o en la nieve, por carecer de escasa capacidad de perpetuación—; su procedencia de una persona, determinada o determinable— aunque caben excepciones a este respecto, como las cajas negras de los aviones, o las grabaciones realizadas por cámaras de seguridad no manipuladas con posterioridad. Ha de ser inteligible, significante en sí mismo; debiendo tener ese contenido inteligible relevancia jurídica²⁴⁰.

3.1 Documento administrativo electrónico

199. Más allá de planteamientos puramente tecnológicos, no se puede obviar que por sus características un documento administrativo electrónico no deja de ser un documento administrativo. Por lo tanto, hace falta aplicar los criterios

237 Información consultada en http://www.elprisma.com/apuntes/administracion_de_empresas/tecnicasdeoficina/default3.asp última consulta 6.11.2007

238 (Barriuso Ruíz, 2010), pág. 626

239 [Fernández Pantoja, P., (1999): «Artículo 26», En Cobo del Rosal, M., (Dtor.), *Comentarios al Código Penal*, Tomo III, Artículos 24 a 94, Páginas 93-121, Edersa, Madrid]. Apud. (Fernández Hernández, 2008), pág. 120

240 [Fernández Pantoja, P., (1999): «Artículo 26», En Cobo del Rosal, M., (Dtor.), *Comentarios al Código Penal*, Tomo III, Artículos 24 a 94, Páginas 93-121, Edersa, Madrid]. Apud. (Fernández Hernández, 2008), pág. 120

habituales de la gestión documental como fundamentos esenciales de su gestión: la necesidad de la existencia de un sistema corporativo de gestión de documentos, compuesto de subsistemas normalizados de clasificación, descripción, conservación y acceso a los documentos²⁴¹.

200. Para garantizar la interoperabilidad, recuperación y conservación del documento electrónico a lo largo del tiempo, es necesario contemplar las Norma Técnica de Interoperabilidad (NTI) del documento electrónico, el expediente electrónico, la digitalización de documentos en soporte papel, los procedimientos de copiado automático y conservación y la política de gestión de documentos electrónicos²⁴².

3.1.1 Concepto de documento administrativo electrónico

201. En primer lugar hay que tener presente ¿qué es documento como patrimonio? para la Ley 16/1985, de 25 de junio, del Patrimonio Histórico Español (LPHE): *«toda expresión en lenguaje natural o convencional y cualquier otra expresión gráfica, sonora o en imagen, recogidas en cualquier tipo de soporte material, incluyendo los informáticos»*²⁴³.
202. La LAE define el documento como «información de cualquier naturaleza en forma electrónica, archivada en un soporte electrónico según un formato determinado y susceptible de identificación y tratamiento diferenciado».
203. Adentrándonos en el mundo de los diccionarios, la Real Academia Española (RAE), en su segunda acepción, define documento como: *«escrito en que constan datos fidedignos o susceptibles de ser empleados como tales para probar algo»*²⁴⁴.
204. Este concepto genérico debe diferenciarse desde el principio del mucho más concreto de documento público²⁴⁵, lo que también hace el Diccionario de la RAE al definirlo este como *«el que, autorizado por funcionario para ello competente, acredita los hechos que refiere y su fecha»*. El documento público representaría sólo una de las variedades documentales incorporables al expediente administrativo, no la única y ni siquiera necesariamente la más representativa, aunque esto dependerá del concepto de documento público que aceptemos a los efectos procedimentales²⁴⁶.
205. El concepto de documento, paradójicamente, recibe una definición más restringida en algunos diccionarios que en las normas, cuando para la

241 (Casellas i Serra & Oliveras Artau, 2008), pág 403

242 (España (RNTIDE), 2011), pág. 87094

243 Artículo 49.1, Ley del Patrimonio Histórico Español, Ley 16/1985, de 25 de junio (LPHE). Párrafo 2201.

244 RAE: *Diccionario de la lengua española*, vigésima segunda edición, Madrid, [consultado 19 de marzo de 2012]. <<http://www.rae.es/rae.html>>

245 Moreno Navarrete, Miguel Ángel, *La prueba documental*, Marcial Pons, Madrid, 2001. Apud. (Rivero Ortega, 2008), pág. 109.

246 (Rivero Ortega, 2008), pág. 109

mayoría de los términos legales sucede al revés, por razones fácilmente comprensibles (la acepción jurídica suele ser sólo una de las posibles)²⁴⁷.

206. Tanto los documentos tradicionales como los electrónicos, presentan formas suficientemente parecidas como para que sea posible concebir una forma documental típica ideal, lo más regular y completa para el propósito de examinar todos sus elementos²⁴⁸.
207. El efectivo aprovechamiento de las ventajas que conlleva este modelo de organización para la gestión documental sólo es posible en gran medida si se abandona el concepto tradicional de documento administrativo, cuyas exigencias formales han de dejar paso a una mayor relevancia de la información —quedando los datos incluidos en el documento para la interoperabilidad—, respecto de los que será preciso articular las máximas garantías técnicas y jurídicas con cierta flexibilidad para adaptarlas a las singularidades del soporte empleado²⁴⁹. De lo contrario existe un riesgo cierto de que los parámetros y criterios tradicionales, pensados para el soporte papel y las relaciones presenciales, terminen por consolidarse en una nueva versión, en este caso *electrónica*, que también enquistaría los problemas y las críticas que tradicionalmente se han hecho de una actividad administrativa excesivamente burocratizada²⁵⁰.
208. La exposición de motivos de la Ley 34/2002, de 11 de julio, de Servicios de la Sociedad de la Información y de Comercio Electrónico (LSSI)²⁵¹, manifiesta que, se favorece igualmente la celebración de contratos por vía electrónica, asegurando la equivalencia entre los documentos en soporte papel y los documentos electrónicos a efectos del cumplimiento del requisito de «forma escrita» que figura en diversas leyes²⁵².
209. La definición de documento electrónico más general podría hacer referencia a conjunto de ficheros: suma de uno o varios ficheros contenido, uno o varios ficheros de firmas asociadas a dicho contenido, así como las estructuras de datos asociados a dicha información que albergan los metadatos en un determinado sistema de gestión documental, siendo a su vez posible que todo este conjunto de componentes sea encapsulado en otra estructura o fichero contenedor²⁵³. Otra delimitación la encontramos al acotarlo al conjunto de datos introducidos o almacenados en cualquier tipo de soporte por un sistema informático o un dispositivo similar, que pueda ser

247 (Rivero Ortega, 2008), pág. 108

248 (Redondo Herranz, 2010), pág. 392-393

249 [Valero Torrijos, J. (2008): «Acceso a los servicios y difusión de la información administrativa por medios electrónicos». En E. Gamero Casado y J. Valero Torrijos (coords.). *La Ley de Administración electrónica. Comentario sistemático a la Ley 11/2007, de 22 de junio, sobre Acceso Electrónico de los Ciudadanos a los Servicios Públicos*, Thomson-Civitas, Cizur Menor. (Consultado en (Valero Torrijos J. , 2008), (pág. 66)].

250 (Valero Torrijos J. , 2008), pág. 66

251 Párrafo 2198

252 (Oller Rubert, 2008), pág. 88

253 (España (RNTIDE), 2011), párrafo de esta norma 29

leído o percibido por una persona o por dicho sistema o dispositivo, así como toda visualización y reproducción, en forma impresa o de otro tipo, de tales datos²⁵⁴.

210. La unidad digital puede constituir tanto un documento electrónico como una agrupación documental²⁵⁵. Como ejemplo podemos citar los varios ficheros con documentos electrónicos digitalizados que acompañan una solicitud de un ciudadano en un registro electrónico que podrían ser capturados bien como un único documento electrónico o bien como una agrupación. En el primer caso, los ficheros y la propia solicitud podrían ser incluidos en una estructura o contenedor sobre la que se aplicaría la firma electrónica del ciudadano. Esto tendría como fin avalar la integridad de todos los ficheros en el momento de la presentación, resultando un único documento electrónico en tanto que, para comprobar la integridad de cualquiera de los componentes, sería necesario disponer de todo el conjunto sobre el que se aplicó la firma²⁵⁶. Si la misma solicitud del ciudadano (formulario y adjuntos) fuese gestionada por la organización responsable a través de la inclusión de las referencias a los ficheros adjuntados en recibo firmado, el objeto digital resultante sería una agregación de documentos y, como tal, podría ser manejada a efectos prácticos según lo establecido en la NTI del Expediente electrónico²⁵⁷.
211. Se conocen como «documentos administrativos simples», aquellos que solamente incluyen un fichero de información o contenido, una o varias firmas, si procede, y un conjunto de metadatos asociados. Se impone en la estructura XML para el intercambio de documentos electrónicos²⁵⁸.
212. Un documento electrónico con múltiples ficheros constituye una única unidad digital en tanto que no permite el tratamiento de forma aislada de cada uno de los ficheros que lo conforman como unidades individuales independientes y con sentido completo, debido a la existencia de algún tipo de vínculo entre aquéllos que motive su asociación como componentes del documento. La integridad de todos ellos se garantiza a través de la atención al conjunto y no a cada uno de sus componentes²⁵⁹.
213. La técnica (encapsulamiento, vinculación, etcétera) utilizada para gestionar el conjunto de ficheros que pueden constituir un documento electrónico es irrelevante, mientras que el documento que conformen tenga sentido completo, sea susceptible de identificación y tratamiento diferenciado, y constituya evidencia de acciones²⁶⁰.

254 Decisión de la Comisión, de 7 de julio de 2004, por la que se modifica su reglamento interno, DO L 251 de 27.7.2004, pág. 9. Apud. (Oller Rubert, 2008) pág.83).

255 (España (RNTIDE), 2011), párrafo de esta norma 33

256 (España (RNTIDE), 2011), párrafo de esta norma 34

257 (España (RNTIDE), 2011), párrafo de esta norma 35

258 (Amutio Gómez, 2012), pág. 130

259 (España (RNTIDE), 2011), párrafo de esta norma 30

260 (España (RNTIDE), 2011), párrafo de esta norma 31

214. Existe una teoría en la doctrina italiana, según la cual se distingue documento informático en sentido amplio y documento informático en sentido estricto. El primero es el simplemente creado por medio de un ordenador y posteriormente impreso en su soporte papel, mientras que el segundo por el contrario, se encuentra formado al menos en parte, por el propio ordenador y está depositado en un soporte magnético. Concluyendo, que los documentos informáticos en sentido amplio, deben ser reconducidos a la noción tradicional de documento, esto es, al escrito en soporte papel. Perdiendo por tanto toda relevancia el hecho de que el mecanismo por el que ha sido creado sea un ordenador y no por ejemplo, una máquina de escribir, cuando el mismo se encuentra en soporte papel²⁶¹.
215. Conviene a propósito tener en cuenta que constituyen escritos, no sólo los signos alfabéticos, sino también los numéricos, estenográficos, criptográficos, etcétera, por cuanto que expresan un pensamiento. Deben ser comprensibles por todos o por un cierto número de personas. Los escritos indecifrables o aquellos que tiene un significado solo para su autor no son un documento²⁶².
216. Desde la doctrina jurídico-administrativa se ha asociado el concepto de documento al de expediente. El documento es soporte de información que puede ser incorporado a un expediente²⁶³. ¿Qué contiene el expediente administrativo?, pues contiene información documentada «volcada» por la Administración e información documentada apartada por el interesado (alegaciones, quejas)²⁶⁴. Tal y como se establece en el Real Decreto 2568/1986, de 28 de noviembre, Reglamento de organización, funcionamiento y régimen jurídico de las Entidades Locales (RDOFEL), «*será cabeza del expediente en los primeros (iniciados de oficio) el acuerdo y orden de proceder, y en los segundos (iniciados a instancia de parte) la petición o solicitud decretada para su trámite*»²⁶⁵.
217. El objeto de intercambio más habitual es el documento electrónico y no solamente los datos que aquél porta²⁶⁶. La validez y eficacia del documento administrativo electrónico, en gran medida, descansará sobre terceras partes de confianza —que pueden incluso ser no ya otras entidades públicas distintas de las autoras del documento sino también empresas privadas—

261 [Grotto, M., «Regime giuridico del falso informatico e dubbi sulla funzione interpretativa dell'articolo 491 bis c.p.», en *Revista Il diritto dell'informazione e dell'informatica*, 2006, n. 4-5, 596 a 598]. Apud. (Fernández Hernández, 2008), pág. 125.

262 [Antolisei, F. *Manuale de Diritto Penale. Parte Speciale II*, a cura di Conti, L., 11ª ed., Giuffrè, Milano, 1995, pág.89]. Consultado en (Fernández Hernández, 2008), (pág.129).

263 González-Pérez, Jesús, González Navarro, Francisco, *Comentarios a la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común*, Civitas, Madrid, 2007. Apud. (Rivero Ortega, 2008), pág. 109.

264 (Rivero Ortega, 2008), pág. 109

265 Artículo 26 Reglamento de organización, funcionamiento y régimen jurídico de las Entidades Locales. España. Real Decreto 2568/1986, de 28 de noviembre. RDOFEL. Párrafo 2289

266 (España (RNTIDE), 2011), párrafo de esta norma 5

cuya actividad tiene un trasluz intensamente tecnológico y, por consiguiente, de difícil control para unas AA.PP. que, con demasiada frecuencia, carecen de los instrumentos y el personal adecuado para asumir dicho reto²⁶⁷. Nos encontramos ante la liberación de determinadas actuaciones colaterales del procedimiento administrativo, antes exclusivas de la Administración, y que pasan a poder ser desempeñadas por la iniciativa privada.

3.1.1.1 El documento administrativo electrónico

218. El documento es el elemento en el que se sustenta la información necesaria para que un lector pueda obtener el conocimiento que ha pretendido transmitir el redactor. El hombre ha empleado, como vehículo sobre el que transmitir la información, al documento, lo que lo ha diferenciado del resto de los seres que componen el reino animal. El registro, conservación y transmisión de los documentos, es lo que ha permitido al hombre adueñarse del acervo acumulado por sus antepasados. El documento contiene un conjunto de datos que nos aportan información, a los que hay que contextualizar para que la lectura sea coherente y permita al consultor reformular el conocimiento contenido en el mismo.
219. La definición de documento administrativo, realizada por el *Dictionary of archival terminology* lo entiende como:²⁶⁸ «conjunto de información fijada sobre un determinado soporte, con independencia del método utilizado, creada o recibida por un ente público, organización, empresa o particular como resultado de sus actividades, y conservada en cumplimiento de las obligaciones legales y como soporte a la toma de decisiones».
220. En el anexo de la LAE se define el documento electrónico como «información de cualquier naturaleza en forma electrónica, archivada en un soporte electrónico según un formato determinado y susceptible de identificación y tratamiento diferenciado».
221. En el artículo 3.d) Real Decreto 263/1996, de 16 de febrero, utilización de técnicas electrónicas, informáticas y telemáticas por la Administración General del Estado (RTEIT)²⁶⁹ se define el documento como una entidad identificada y estructurada que contiene información y puede ser almacenada, extraída e intercambiada como unidad diferenciada.
222. Hay que hacer una distinción entre documentos electrónicos, informáticos y telemáticos, en cuanto a las exigencias de autenticidad, integridad y conservación²⁷⁰. Mientras que la Informática²⁷¹ trata la información de forma

267 (Valero Torrijos J. , 2008), pág. 67

268 Editado por Peter Walne, 2ª ed. Ed. München; New York; London; Paris: Saur, 1998.

269 (España (RDTEIT), 1996), párrafo 2213

270 Davara Rodríguez, M.A. *Manual de Informática y Derecho*, Aranzadi, Pamplona, 1997. Apud. (Valero Torrijos J. , 2008), pág. 35.

271 El término «informática», etimológicamente, proviene del francés «informatique», acuñado por Philippe Dreyfus. Es un acrónimo de las palabras francesas «information» y «automatique», siendo su traducción al español como «información automática».

automática, la Telemática implica la aplicación de las técnicas de las telecomunicaciones e informáticas a la transmisión a larga distancia de información computarizada²⁷².

223. La utilización de instrumentos enteramente electrónicos, como es el caso del fax, no permite acreditar la integridad y autenticidad, debido a las enormes posibilidades de manipulación que ofrece este medio²⁷³; no obstante es destacable el volumen de documentos que se transmiten de unas organizaciones a otras, por este medio, y el valor que entre ambas le asignan. A pesar del éxito de esta modalidad de comunicación, está muy lejos de formar parte de la denominada «oficina sin papeles». Hoy está siendo sustituido por el correo electrónico, pues este medio si permite garantizar la integridad y autenticidad con el uso de la firma electrónica; así como el ahorro de recursos (¿para qué imprimir y enviar por fax un documento, si el fichero —que normalmente se encuentra en soporte electrónico— puede enviarse como adjunto además de poder firmarlo electrónicamente). No obstante al fax se le puede conceder valor probatorio en España, mediante el servicio «burofax²⁷⁴», presentando la ventaja de no ser «crackeable²⁷⁵».
224. La naturaleza informática de los documentos sólo puede afirmarse de aquellos que se conservan en dicho soporte, bien sean originales o a los que se le ha realizado una copia electrónica conforme a lo dispuesto en el artículo 30 LAE²⁷⁶ por ello no cabe considerar como documentos electrónicos a los que habiendo sido generados a través de una aplicación informática, se recojan posteriormente en otro formato, tal y como sucede con los documentos impresos y firmados manualmente²⁷⁷.
225. Es importante plantearse ¿qué ocurriría si un acto administrativo inicialmente generado en soporte informático y firmado digitalmente por el órgano competente fuera discordante con la versión impresa del mismo?²⁷⁸.
226. La LRJ-PAC en el apartado 5 del artículo 45²⁷⁹ dedicado a la incorporación de medios técnicos, dispone que los documentos emitidos por medios electrónicos por las AA.PP. o los que estas emitan como copias de originales (siempre que se almacenen por ellas) gozarán de la validez y eficacia de documento original, debiendo garantizarse su autenticidad e integridad.

272 RAE.

273 (Valero Torrijos J. , 2007), pág. 36.

274 Comunicación fehaciente con valor probatorio. (<http://es.wikipedia.org/wiki/Burofax>)

275 Crack informático: Parche creado para conocer el código fuente del programa, cuya finalidad es la de modificar el comportamiento del software original. http://es.wikipedia.org/wiki/Crack_inform%C3%A1tico. Consultado 29.04.2013.

276 (España (LAE), 2007), párrafo 2120 y siguientes

277 (Valero Torrijos J. , 2008), pág. 36.

278 (Valero Torrijos J. , 2007), pág. 38.

279 (España (LRJ-PAC), 1992), párrafo 1947

227. Entendemos como documento administrativo electrónico a «*las declaraciones de voluntad efectuadas y registradas por medios electrónicos, telemáticos o informáticos con efecto de crear, modificar o extinguir derechos y obligaciones*»²⁸⁰.
228. Los documentos electrónicos tienen valor probatorio y plena eficacia jurídica y administrativa, siempre que cumplan los requisitos legales para garantizar la autenticidad de su origen y la integridad de su contenido, impidiendo el repudio, además de proveer de la legibilidad del documento y su conservación.
229. El artículo 5.5 de la LISI²⁸¹ define el documento como cualquier información en forma electrónica, archivada en este soporte, de acuerdo a un formato determinado, susceptible de ser identificado y tratado de forma diferenciada.
230. La LAE otorga validez a los documentos electrónicos administrativos válidamente emitidos por los órganos de las AA.PP., así como las copias auténticas de documentos públicos o privados, siempre que incorporen una o varias firmas electrónicas y referencia temporal. Lo dispuesto en el artículo 45.4 LRJ-PAC²⁸² unido a la necesidad de que lleven firma electrónica, no debe llevar a pensar que «documento administrativo electrónico equivale a «acto administrativo»²⁸³.
231. Tienen la consideración de «*otros documentos electrónicos*» los emitidos por los particulares, que obren en poder de la Administración Pública, así como de otros organismos públicos.
232. En el Manual de documentos electrónicos,²⁸⁴ se define documento como: «*información registrada producida o recibida durante la iniciación, desarrollo o terminación de una actividad personal o institucional y que incluye contenido, contexto y estructura suficientes para servir como testimonio de esa actividad*».
233. División de los documentos electrónicos²⁸⁵:
- Documentos públicos: se tiene que cumplir:
 - Firmados por funcionarios²⁸⁶ que tengan legalmente atribuida la facultad de dar fe pública, judicial, notarial o administrativa, siempre que actúen en el ámbito de sus competencias.

280 (Barriuso Ruíz, 2010), pág. 624

281 (España (LISI), 2007), párrafo 2197

282 Derogado por la Disposición Derogatoria Única LAE

283 (Sanz Larruga, 2010). Pág. 701.

284 (Ministerio de Cultura. Subdirección General de Publicaciones, Información y Documentación, 2005)

285 (Barriuso Ruíz, 2010), págs.. 626-627

286 En el artículo 24.2 CP se dispone que «Se considera funcionario público todo el que por disposición inmediata de la Ley o por elección o por nombramiento de autoridad competente participe en el ejercicio de funciones públicas»

- Documentos públicos judiciales: tienen la validez y eficacia de un documento original cualquiera que sea su soporte, siempre que quede garantizada su autenticidad e integridad, conforme al artículo 230 Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, Ley Orgánica del Poder Judicial 1985 (LOPJ)²⁸⁷.
- Documentos públicos notariales: los notarios y registradores de la propiedad, deberán disponer para la adecuada prestación de sus funciones públicas de firma electrónica reconocida.
- Documentos administrativos: son los expedidos y firmados electrónicamente por funcionarios o empleados públicos en el ejercicio de sus funciones. El artículo 29 de la LAE²⁸⁸ autoriza el documento administrativo electrónico, permitiendo a las AA.PP. emitir los documentos por medios electrónicos, siempre que incorporen una o varias firmas electrónicas. Estos documentos incluirán una referencia temporal²⁸⁹, especificando aquellos que con carácter general estén admitidos para prestar servicios de sellado de tiempo.
- Según su estructura:
 - Documentos textuales: presentan información escrita.
 - Documentos multimedia: presentan texto, imágenes, sonidos, gráficos, etcétera
 - Documentos electrónicos web basados en entornos web, con todas las aplicaciones y recursos que necesitan para su elaboración, inserción y visionado.
- Según su función: expedientes, procesos judiciales, dossiers temáticos, expedientes personales, registros, resoluciones, páginas web, informes sucintos, genéricos, dictámenes, circulares, instrucciones.
- Según su forma: documentos de procesadores de texto, bases de datos, documentos de hipertexto, imágenes, hojas de cálculo, correos electrónicos, mensajes de voz, video, etcétera

234. Según el Manual de Documentos Electrónicos del Ministerio de Cultura, los documentos electrónicos más comunes son²⁹⁰:

- Documentos burocráticos: memorandos, informes, presentaciones, etcétera
- Bases de datos con documentos que exigen acciones de conservación a largo plazo.
- Sitios web y los documentos que los integran con elementos de interactividad con sus lectores.
- Los ordenadores producen mapas, dibujos, fotografías, sonidos e imágenes en movimiento, cada uno de los cuales puede constituir un conjunto de documentos.

287 Párrafo 2284

288 (España (LAE), 2007), párrafo 2117

289 Artículo 29.2 LAE. Párrafo 2118

290 (Ministerio de Cultura. Subdirección General de Publicaciones, Información y Documentación, 2005)

- Con base en la serie documental se pueden agrupar por el orden cronológico, alfabético, numérico, etcétera
- Atendiendo a su conservación los podemos distribuir en:
 - Activo: documentación en trámite, con vigencia administrativa y consulta frecuente. Permanece en este grupo de 3 a 5 años.

235. Intermedio: la consulta es esporádica, al final de esta fase se evalúa la selección y expurgo. La duración de los documento en este archivo está en función de lo dispuesto por la organización responsable del archivo, que no suele ser mayor de 25 años.

236. Histórico: contiene los documentos de gran valor y su conservación es permanente.

237. En el artículo 15 de la LFNAD²⁹¹ se regula el ciclo vital de los documentos, en el mismo se dispone que la fase activa coincidirá con el período de tramitación o uso habitual por la oficina productora. El archivo intermedio se corresponde con la fase semiactiva, en la que la documentación mantiene valor administrativo, pero no es de uso habitual. Por último, cuando el documento pierde su valor administrativo llega a la fase inactiva; pasando al archivo histórico aquellos documentos que tengan un valor histórico.

238. Según la complejidad, los documentos los podemos agrupar en²⁹²:

- Documentos normales y tradicionales con reglas declaradas.
- Documentos complejos, que escapan al control por estar compuestos de diversos ficheros o parte de ellos distribuidos entre redes y ordenadores que a su vez puede dar origen a múltiples documentos unitarios. No todos estos documentos podrán ser válidos, legales o administrativos, ya que su valoración dependerá del contexto y del propio contenido, por lo que es necesario conservarlo con sus características esenciales.

239. Los documentos también se pueden diferenciar atendiendo a su formato²⁹³:

- Open Document²⁹⁴: garantiza el acceso a largo plazo, eliminando las barreras técnicas o legales. Está reconocido en la LAE.
- PDF: es un formato de almacenamiento de documentos, desarrollado por la empresa Adobe Systems. Este formato es de tipo compuesto (imagen vectorial, mapa de bits y texto). Está especialmente ideado para documentos susceptibles de ser impresos, ya que especifica toda la información necesaria para la presentación final del documento, determinando todos los detalles de cómo va a quedar, no requiriéndose procesos anteriores de ajuste ni de maquetación. Actualmente es un estándar internacional, bajo la identificación ISO 32000.

291 Párrafo 2204

292 (Barriuso Ruíz, 2010), pág. 632

293 (Barriuso Ruíz, 2010), pág. 632

294 El Formato de Documento Abierto para Aplicaciones Ofimáticas de OASIS (en inglés, OASIS Open Document Format for Office Applications), también referido como formato OpenDocument (ODF), es un formato de archivo abierto y estándar para el almacenamiento de documentos ofimáticos tales como hojas de cálculo, textos, gráficas y presentaciones. <<http://es.wikipedia.org/wiki/OpenDocument>> Consultado 14.11.2011

- TIFF (Tagged Image File Format), asociado al término «imaging» permite crear imágenes en formato digital a partir de documentos impresos, así como asociarles índices, almacenarlos, recuperarlos y distribuirlos como imágenes electrónicas de los originales.
240. La gestión de los documentos electrónicos debe hacerse bajo criterios y métodos uniformes, que mantenga indeleble, legible y fiel la declaración de voluntad durante el tiempo por lo menos de vigencia de los derechos y obligaciones que contenga, por lo que el objeto principal es proporcionar pruebas. Para su eficacia probatoria el documento debe ser:
- Auténtico: debe responder fielmente a la realidad. Que quien dice ser lo sea realmente y permita verificar la identidad del firmante.
 - Fiable y estable: que no se alteren sus características de autenticidad, legibilidad e integridad.
 - Íntegro: que permita detectar las modificaciones o alteraciones sufridas después de su firma.
 - Disponible: que se archive en formatos estándar y permita su recuperación y legibilidad no solo del texto sino del contexto.
 - Auditable: que permita comprobar las características anteriores.
241. La Ingeniería Documental es la disciplina dedicada a especificar, diseñar e implementar los documentos electrónicos que se usarán en los intercambios de información telemática, para la ejecución de procesos de negocio. Debe respetar la interoperabilidad, la normalización de procesos, la implementación de metadatos y el empleo de formatos estándares²⁹⁵. El objetivo es gestionar los documentos electrónicos e incorporarlos a su sistema de archivo, conservarlos y hacer que estén disponibles, basado en la norma ISO 15489-1 y en el proyecto InterPARES.
242. La autenticación del documento electrónico se basa fundamentalmente en la criptografía de clave pública y los certificados digitales, y en la confianza que estos generan, a través de la firma electrónica y funciones asociadas²⁹⁶.
243. La firma electrónica ofrece la autenticación de la persona firmante, por la que conocemos el origen del mensaje, su autenticidad e integridad. Para ello se basa en el uso de claves criptográficas asimétricas en las que se combinan claves públicas y privadas²⁹⁷.
244. El Tribunal Supremo, en su sentencia RJ\1997\8251²⁹⁸, resuelve que
- «La firma autógrafa no es la única manera de firmar²⁹⁹, pues hay otros mecanismos que, sin ser firma autógrafa, constituyen trazados gráficos, que asimismo conceden autoría y obligan... el documento electrónico con función de giro mercantil) es firmable, en el sentido de que el requisito de la firma autógrafa o equivalente puede ser sustituido, por el lado de la criptografía, por medio de cifras, signos, códigos, barras, claves u otros atributos alfanuméricos que permitan asegurar la procedencia y veracidad de su autoría y la autenticidad de su contenido . Por lo tanto, si se dan todas las circunstancias necesarias para acreditar*

295 (Barriuso Ruíz, 2010), pág. 633

296 (Barriuso Ruíz, 2010), pág. 640

297 (Barriuso Ruíz, 2010), pág. 641

298 (Tribunal Supremo (Sala segunda), 1997)

299 RAE: Dicho de una persona: Poner su firma.

la autenticidad de los ficheros electrónicos o del contenido de los discos de los ordenadores o procesadores y se garantiza, con las pruebas periciales en su caso necesarias, la veracidad de lo documentado y la autoría de la firma electrónica utilizada, el documento mercantil en soporte informático, con función de giro, debe gozar... de plena virtualidad jurídica operativa.»

245. En el artículo 13 LAE³⁰⁰ se indican las formas de identificación y autenticación que las AA.PP. admitirán, en sus relaciones por medios electrónicos. Además podrán determinar los supuestos y condiciones de utilización por los ciudadanos de otros sistemas de firma electrónica, tales como claves concertadas en un registro previo, aportación de información conocida por ambas partes y otros sistemas no criptográficos. En los supuestos en los que se utilicen sistemas para confirmar información, propuestas o borradores remitidos o exhibidos por una Administración Pública, esta deberá garantizar la integridad y el no repudio por ambas partes de los documentos electrónicos concernidos³⁰¹.
246. Con carácter general, las AA.PP. pueden utilizar para su identificación electrónica, para la autenticación de los documentos electrónicos que produzcan los siguientes sistemas:
- Firma electrónica, basada en la utilización de certificados de dispositivo seguro o medio equivalente que permita identificar la sede electrónica y el establecimiento con ella de comunicaciones seguras.
 - Sistemas de firma electrónica para la actuación administrativa automatizada.
 - Firma electrónica del personal al servicio de las AA.PP.
 - Intercambio electrónico de datos en entornos cerrados de comunicación, conforme a lo específicamente acordado entre las partes.
247. En el artículo 35 LAE³⁰² se contempla, respecto de los procedimientos administrativos que la Administración deberá poner a disposición de los interesados los modelos de solicitudes electrónicas, cuando este inicie un procedimiento por medios electrónicos.
248. La LAE³⁰³, respecto a los registros electrónicos, en su artículo 24.1 establece que «*las AA.PP. crearán registros electrónicos para la recepción y remisión de solicitudes, escritos y comunicaciones*». En el artículo 25.3³⁰⁴ se dispone que «*emitirán automáticamente un recibo consistente en una copia autenticada del escrito, solicitud o comunicación de que se trate, incluyendo la fecha y hora de presentación y el número de entrada de registro*». Por último, en el artículo 25.4³⁰⁵ se establece que «*podrán aportarse documentos que acompañen a la correspondiente solicitud, escrito o comunicación, siempre que cumplan los estándares de formato y requisitos de seguridad... generarán recibos acreditativos de la entrega de estos*

300 Párrafo 2084

301 (Barriuso Ruíz, 2010), pág. 642

302 (España (LAE), 2007), párrafo 2132

303 (España (LAE), 2007), párrafo 2103

304 (España (LAE), 2007), párrafo 2105

305 (España (LAE), 2007), párrafo 2104

documentos que garanticen la integridad y el no repudio de los documentos aportados».

249. La interrelación de las TICs y los documentos permite distinguir tres tipos³⁰⁶:
- «Printout»: documento que consiste en «el listado impreso de la información que se encuentra en soporte informático o que ha sido generada a través de medios informáticos».
 - «Input»: documento «que se encuentra en un soporte de información electrónico creado por datos almacenados en la memoria de un ordenador».
 - «Documento EDI (Electrónica Data Interchange)»³⁰⁷: soporta la información electrónica, formada mediante el intercambio de mensajes, con una estructura determinada, utilizando unas normas de intercambio informáticas conocidas.
250. Respecto de la conservación de la información en forma electrónica y en soporte electrónico, el artículo 3. a) del RTEIT³⁰⁸ define soporte como el «*objeto sobre el cual o en el cual es posible grabar y recuperar datos*». Es importante destacar la importancia de distinguir entre soporte y unidad documental, en el caso de documentos electrónicos «un mismo soporte suele contener más de un documento»³⁰⁹.
251. En el anexo del ENI, se define el «ciclo de vida de un documento electrónico» como:
- «Conjunto de las etapas o períodos por los que atraviesa la vida del documento, desde su identificación en un sistema de gestión de documentos, hasta su selección para conservación permanente, de acuerdo con la legislación sobre Archivos de aplicación en cada caso, o para su destrucción reglamentaria».*
252. La necesidad de asegurar la determinación e individualización (permanencia y conservación) de los documentos electrónicos, deriva de los mayores riesgos de modificación, transformación o manipulación a que se encuentran sometidos, lo cual obliga, a su vez, a extremar las garantías de su titularidad, originalidad y autenticidad. Por ese motivo no puede extrañar la exigencia de «*referencia temporal*» prevista en el artículo 29.2 LAE³¹⁰ para los documentos administrativos electrónicos³¹¹.

306 [Davara Rodríguez, M. A. (1993): «El documento electrónico en la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones y del procedimiento administrativo común», en RAP, núm. 131, págs. 455-492]. Apud.(Sanz Larruga, 2010), pág. 695).

307 EDI: el **intercambio electrónico de datos** es la transmisión estructurada de datos entre organizaciones por medios electrónicos. Se usa para transferir documentos electrónicos o datos de negocios de un sistema computacional a otro. <http://es.wikipedia.org/wiki/Intercambio_electr%C3%B3nico_de_datos>. Consultado el 5.05.2013

308 (España (RDTEIT), 1996), párrafo 2213

309 [Gómez Díaz, R. (2009): «Documentos y nuevas tecnologías», en Sendín García, M. y Gómez]. Apud.(Sanz Larruga, 2010), pág. 703).

310 Párrafo 2118

311 (Sanz Larruga, 2010), pág. 704.

253. Hay que contemplar lo dispuesto en el artículo 70.4 LRJ-PAC³¹² en el que se dispone que *«las AA.PP. deberán establecer modelos y sistemas normalizados de solicitudes cuando se trate de procedimientos que impliquen la resolución numerosa de una serie de procedimientos. Los modelos mencionados estarán a disposición de los ciudadanos en las dependencias administrativas»*. Este concepto está desarrollado en el Real Decreto 772/1999, de 7 de mayo, por el que se regula la presentación de solicitudes, escritos y comunicaciones ante la Administración General del Estado, la expedición de copias de documentos y devoluciones de originales y el régimen de las oficinas de registro (RDSEC)³¹³.
254. Existen muchos recelos jurídicos que hay que superar al desaparecer un soporte material de la información; el paso hacia la Administración electrónica tropieza con el escepticismo de los (algunos) juristas, que no acaban de creer en la suficiencia de los archivos informáticos y de sus técnicas de conservación y tráfico telemático para salvar los requisitos legales que pesan sobre la gestión administrativa³¹⁴.
255. En el artículo 8.1 de RTEIT³¹⁵ se dispone que se podrán almacenar en soportes electrónicos todos los documentos utilizados en las actuaciones administrativas. Este apartado reproduce casi íntegramente el contenido en el artículo 31.1 LAE³¹⁶.
256. Una interpretación del artículo 31.1 y 2 LAE³¹⁷ más favorable para los derechos de los ciudadanos, obligaría a las AA.PP. a la conservación en formato electrónico no sólo de los documentos que contengan actos administrativos que afecten a derechos o intereses de los particulares, sino, en general, con base en lo dispuesto en el artículo 6.2.f) LAE³¹⁸ a todos los documentos que forman parte de un expediente. Además la dificultad para definir el concepto de acto administrativo (que no aparece en ningún texto legal) hace recomendable esta ampliación de la obligación administrativa de conservación electrónica de los documentos³¹⁹.
257. Respecto del archivo electrónico de documentos, en el artículo 51.1 RDLAE³²⁰ se establece que deberán conservarse en soporte electrónico todos los documentos utilizados en las actuaciones administrativas, así como los que tengan valor probatorio. En el apartado segundo³²¹ de esta

312 Párrafo 1984

313 RDSEC

314 [Gamero Casado, E. y Martínez Gutiérrez, R. (2008): *Legislación de Administración electrónica y protección de datos*, Tecnos, Madrid]. Apud.(Sanz Larruga, 2010), pág. 731).

315 Párrafo 2217

316 Párrafo 2125

317 Párrafo 2125

318 Párrafo 2079

319 (Sanz Larruga, 2010), pág. 733

320 Párrafo 2164

321 Párrafo 2165

misma norma se dice que la conservación de los documentos electrónicos se podrá hacer de forma unitaria o por la inclusión de su información en bases de datos, así como la comprobación de la firma electrónica de los datos.

258. El artículo 2.3 del Real Decreto 1164/2002, de 8 de noviembre, conservación del patrimonio documental con valor histórico, control de la eliminación de otros documentos de la Administración y la conservación de documentos administrativos en soporte distinto al original (RDCPD)³²² se dispone la posibilidad de eliminar los documentos originales, siempre que la conservación en soporte diferente al original cumpla las condiciones de que el original carezca de valor histórico y que no figuren firmas o expresiones que le confieran valor especial.
259. En la conservación de documentos electrónicos hay que resolver tres problemas: diferenciación entre soporte y unidad documental; inestabilidad física de los soportes; obsolescencia tecnológica del hardware y del software³²³.
260. El artículo 52 RDLAE³²⁴ dispone que en la conservación de documentos electrónicos se aplicarán las normas generales sobre conservación del patrimonio documental con valor histórico. Podrán realizarse operaciones de conversión, para preservar la conservación, acceso y legibilidad de los documentos electrónicos. Por último indica que los responsables de los archivos electrónicos promoverán el copiado auténtico con cambio de formato de los documentos y expedientes del archivo.
261. A continuación se presentan algunos aspectos técnicos que hay que tener en cuenta, cuando trabajamos con documentos electrónicos³²⁵:
- Migración: transferencia periódica de materiales digitales de una generación de software a otra superior.
 - Conservación: se refiere al tipo de formato y puede efectuarse de tres maneras:
 - Reduciendo a un formato estándar.
 - Convirtiendo los formatos propietarios a formato libre.
 - Convirtiendo a otros soportes.
 - Emulación: técnica a medio camino entre la preservación de la tecnología (cuyo objetivo es la creación de museos cibernéticos o tecnológicos donde se almacene el hardware o el software) y la migración, en la que se mantiene la funcionalidad que tienen los documentos cuando son reproducidos por el software original.
262. De la misma forma que una autoridad no puede destruir los expedientes y comunicaciones en papel en que ha intervenido por razón de su cargo

322 Párrafo 2225

323 [Gómez Díaz, R. (2009): «Documentos y nuevas tecnologías», en Sendín García, M. y Gómez]. Apud.(Sanz Larruga, 2010), pág. 734).

324 Párrafo 2166

325 [Gómez Díaz, R. (2009): «Documentos y nuevas tecnologías», en Sendín García, M. y Gómez]. Apud.(Sanz Larruga, 2010), pág. 735).

cuando cesa, por más confidencial que sea su contenido, el criterio jurídico no debería ser diferente por el hecho de haberse producido en soporte informático³²⁶.

263. El RDENI, pone de manifiesto como una de las dimensiones de la interoperabilidad, además de la semántica y la técnica, la temporal. En el artículo 6³²⁷ se resalta el carácter multidimensional de la interoperabilidad señalando que no puede olvidarse la dimensión temporal que ha de garantizar el acceso a la información a lo largo del tiempo.
264. En el artículo 21 RDENI³²⁸ se regulan las condiciones para la recuperación y conservación de los documentos. Con el fin de garantizar la interoperabilidad en relación con la recuperación y conservación de los documentos electrónicos a lo largo de su ciclo de vida, se relaciona una extensa panoplia de medidas entre las que se encuentran:
- Definición de una política de gestión de documentos.
 - Inclusión en los expedientes de un índice electrónico que garantice la integridad del expediente y permita su recuperación.
 - Identificación única e inequívoca de cada documento.
 - Asociación de los metadatos mínimos obligatorios.
 - Período de conservación de los documentos.
 - Acceso completo e inmediato a los documentos.
 - Creación de repositorios electrónicos, para cubrir el conjunto del ciclo de vida del documento electrónico.
265. En el artículo 21.2 RDENS³²⁹ se dispone que forman parte de la seguridad los procedimientos que aseguren la recuperación y conservación a largo plazo de los documentos electrónicos. Respecto a la información en soporte no electrónico, pero que esté en relación con la información electrónica, ha de estar protegida con el mismo grado de seguridad³³⁰.
266. No existe más restricción para la producción de documentos electrónicos que la de la incorporación de una o varias firmas electrónicas en la forma que establece la LAE³³¹. En el artículo 41.1 RDLAE³³² se señalan otros requisitos a la firma electrónica:
- Contener información de cualquier naturaleza.

326 [Delgado Piqueras, F. (2005): «Los requisitos administrativos, informáticos y telemáticos», en *Administraciones Públicas y Nuevas Tecnologías*, Lex Nova, Valladolid]. Apud.(Sanz Larruga, 2010), pág. 735).

327 Párrafo 2205

328 Párrafo 2206

329 Párrafo 2212

330 Artículo 21.3 (España (RDENS), 2010), párrafo 2212

331 Bonet Company, J. (1999): «El documento electrónico en el procedimientos administrativo español», *Informática y Derecho*, núm. 30. Apud. (Palomar Olmeda, 2010), pág. 655

332 Párrafo 2151

- Estar archivada la información en un soporte electrónico según un formato determinado y 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.
267. El objeto de la NTI de Documento Electrónico indica que «*tratará los metadatos mínimos obligatorios, la asociación de los datos y metadatos de firma o de sellado de tiempo, así como otros metadatos complementarios asociados; y los formatos de documento*»³³³. Esta norma define y normaliza el concepto de documento electrónico como unidad documental u objeto digital administrativo.
268. La NTI no hace previsiones con respecto a la forma de implementación a nivel interno de los metadatos que forman parte de un documento electrónico (incrustación, vinculación, etcétera). La implementación de metadatos por parte de cada administración es libre siempre y cuando cumpla el requisito mínimo necesario de mantener de manera permanente las relaciones entre el documento y sus metadatos.
269. En la guía de aplicación de la NTI del documento electrónico³³⁴, se define el «*documento administrativo electrónico*» como el «*objeto digital administrativo que contiene la información objeto (datos y firma) y los datos asociados a esta (metadatos)*».
270. El documento electrónico reside, desde el mismo instante de su captura, en el sistema de gestión de documentos de una determinada organización, donde permanecen inalteradas las características de autenticidad, fiabilidad e integridad, que confieren al documento valor probatorio, en el marco de la política de gestión de documentos electrónicos correspondiente³³⁵.
271. De entre los componentes y dimensiones de alto nivel destacan³³⁶:
- Contenido: conjunto de datos en que se sustancia la información de un documento electrónico.
 - Firma electrónica: conjunto de datos en forma electrónica, consignados junto a otros o asociados con ellos que:
 - Permite detectar cualquier cambio ulterior de los datos firmados.
 - Está vinculada al firmante de manera única y a los datos a los que se refiere.
 - Ha sido creada por medios que el firmante puede mantener bajo su exclusivo control.
 - Metadatos: elemento que proporciona contexto al contenido, estructura y firma de un documento, contribuyendo al valor probatorio y fiabilidad de este a lo largo del tiempo como evidencia electrónica de las actividades y procedimientos.

333 (España (RDENI), 2010), Disposición Adicional Primera. Párrafo 2210

334 (España (RNTIDE), 2011), párrafo de la norma 22

335 (España (RNTIDE), 2011), pág 13, párrafo de la norma 23

336 (España (ENI Guía EE), 2011) págs. 13 y 14, párrafo 25

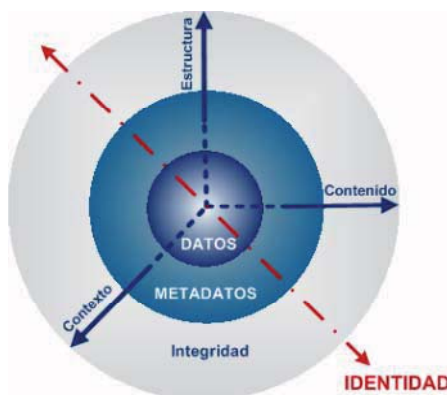


Ilustración 6: dimensiones y componentes del documento electrónico³³⁷

3.1.1.2 El documento como elemento integrador en la gestión de procesos de negocio

272. El Ayuntamiento de Gijón desarrollo un Plan de Sistemas de Información³³⁸. Cuyo objetivo era la consecución de una mejora en la eficacia de la gestión y en la prestación de servicios, utilizando como instrumento del cambio las TICs, con la implantación de un proceso de reingeniería. Este plan planteó los siguientes objetivos:
- Aumentar la eficacia y la calidad del servicio en el funcionamiento de la Administración Pública.
 - Permitir el seguimiento exhaustivo de los expedientes a través de las distintas etapas de tramitación.
 - Garantizar niveles óptimos de integridad de la información.
 - Facilitar el conocimiento de la documentación administrativa.
 - Simplificar los cauces para la transmisión de documentos.
 - Permitir un análisis de las cargas de trabajo.
 - Reducir costes operativos y riesgos de manipulación de documentos mediante el tratamiento informático de la operación.
273. La creación de una base de datos que recoja todas las informaciones relevantes de los procedimientos del Ayuntamiento de Gijón posibilitaría la consulta de dichas informaciones tanto al personal del organismo como a los ciudadanos, que podrán obtener esta información a través de Internet, e incluso instancias o formularios necesarios para iniciar un procedimiento. Por su parte, la normalización de documentos que permite la implantación de este proyecto, tendrá una doble consecuencia: los funcionarios podrán

³³⁷ (España (RNTIDE), 2011), pág. 13 figura 1

³³⁸ En (Sáez Vacas, 2003) se indica que se trata de una adaptación de B. Rodríguez y M. Álvarez, 2002. El plan se desarrollo en el período comprendido entre 1997 y 2002.

ejecutar más rápidamente su trabajo, mientras que, frente a terceros, la imagen corporativa de la entidad se verá reforzada y unificada.

274. La norma ISO 15489 ofrece un modelo estructurado que permite argumentar sólidamente en qué fases y de qué forma el Archivo puede y debe participar en el desarrollo de un proyecto tecnológico de gestión documental³³⁹:
- Definición de un modelo conceptual de las funciones, actividades y procesos de la organización.
 - Definición de las características y requisitos de los documentos y de los procedimientos de gestión conceptual.
 - Participación en la selección de las soluciones tecnológicas y valoración del cumplimiento de requisitos funcionales.
 - Participación en el proceso de implantación y gestión del cambio.
 - Intervención directa en la gestión (administración del sistema).
275. Un Sistema de Gestión de Documentos Electrónicos, debe asegurar³⁴⁰:
- Que los documentos electrónicos puedan mantenerse accesibles y legibles a lo largo del tiempo.
 - Que mediante su contenido, contexto y estructura den evidencia fidedigna de las actividades de su creador, salvaguardándolos de las posibles manipulaciones y alteraciones.
 - Que los documentos vitales sean identificados y conservados de la mejor forma.
276. Esta propuesta se establece por los ámbitos funcionales de la gestión de los documentos electrónicos. Cada uno de los cuatro ámbitos se corresponde con un tipo concreto de solución tecnológica³⁴¹.
277. Instrumentos del archivero para participar en el desarrollo de un sistema de gestión de los documentos electrónicos y el momento en que se deben aportar³⁴²:

339 (Serra Serra, Gestión y conservación de los documentos electrónicos desde la perspectiva archivística: un nuevo escenario de actuación, 2008), pág. 314)

340 (Gómez Domínguez, Ruiz Rodríguez, & Peis Redondo, 2003), pág. 90

341 (Serra Serra, Gestión y conservación de los documentos electrónicos desde la perspectiva archivística: un nuevo escenario de actuación, 2008), pág. 319)

342 (Serra Serra, Gestión y conservación de los documentos electrónicos desde la perspectiva archivística: un nuevo escenario de actuación, 2008), pág. 318)

	Tecnología aplicable	Formas de ejercer la competencia
Gestión de procesos	Business Process Management (BPM)	* Análisis del sustrato documental. * Análisis de circuitos documentales. * Normalización documental (tipos)
Gestión documental	Document & Content Management (DM/CM)	* Criterios de clasificación. * Criterios de descripción. * Procedimientos de gestión de documentos.
Gestión de ciclos de vida	Records Management (RM)	* Criterios de ciclo de vida. * Definición del régimen de acceso. * Definición de riesgos (carácter vital de los documentos)
Gestión del archivo	Archiving	* Procedimientos de adquisición. * Procedimientos de preservación. * Procedimientos de difusión/acceso.

Tabla 2: sistema de gestión de documentos electrónicos

3.1.2 Regulación legal del documento administrativo electrónico

278. En la LAE hay algunos aspectos contemplados con respecto al documento electrónico³⁴³:
- Establecimiento del derecho de los ciudadanos a no tener que presentar documentos con datos que las administraciones ya tienen en su poder.
 - Obligación de la Administración a aceptar documentos electrónicos presentados por los ciudadanos.
 - Validez administrativa del documento electrónico.
 - Reconocimiento de una firma electrónica o instrumentos alternativos para relacionarse con cualquier administración de forma digital.
279. El artículo 26 del C.P.³⁴⁴ a efectos de tipificación de algunos delitos se establece que es documento: «...todo soporte material que exprese o incorpore datos, hechos o narraciones con eficacia probatoria o cualquier otro tipo de relevancia jurídica», en la que se pudiera dar cabida al documento electrónico, y cuyo rasgo más notable era la amplitud y, a la par, la vaguedad de tal definición³⁴⁵.
280. La Resolución de 19 de julio de 2011, de la Secretaría de Estado para la Función Pública, aprueba la Norma Técnica de Interoperabilidad del Documento Electrónico³⁴⁶. En ella se regulan los componentes del documento electrónico, incluyendo contenido, firma electrónica y metadatos mínimos obligatorios, y su formato, así como las condiciones para su intercambio y reproducción.
281. La Resolución de 19 de julio de 2011, de la Secretaría de Estado para la Función Pública, por la que se aprueba la Norma Técnica de Interoperabilidad de Documento Electrónico (RNTIDE)³⁴⁷:
- Componentes del documento electrónico.
 - Contenido.
 - Firma.
 - Metadatos mínimos obligatorios.
 - Formato.
 - Condiciones para su intercambio y reproducción.
282. Ámbito de aplicación³⁴⁸:
- Documentos administrativos electrónicos.

343 El documento que recoge ampliamente estos principios es: «Principios de una Ley de Administración Electrónica. Dirección General de Modernización Administrativa», Ministerio de Administraciones Públicas (Principios LAE v1.0.doc. Consultado en (Oller Rubert, 2008), pág. 85)

344 Párrafo 2312

345 (Oller Rubert, 2008) pág. 86).

346 (España (RNTIDE), 2011)

347 (España (RNTIDE), 2011), pág. 87094

348 (España (RNTIDE), 2011), pág. 87095

- Cualquier otro documento electrónico susceptible de formar parte de un expediente electrónico.

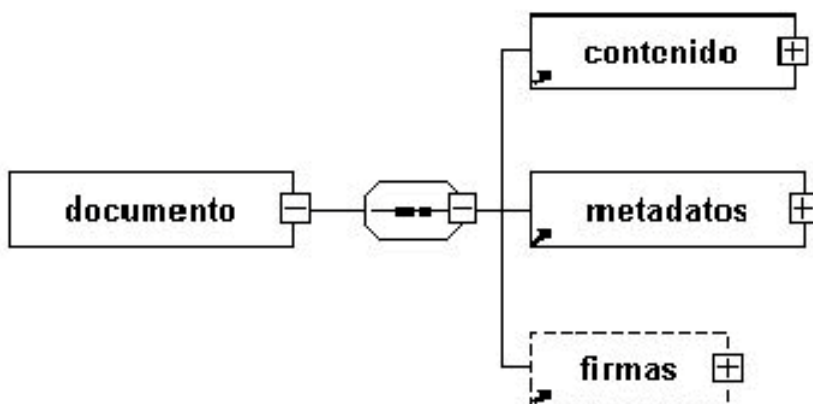


Ilustración 7: componentes del documento electrónico³⁴⁹

283. En la citada resolución se establece como ámbito de aplicación el documento administrativo electrónico, así como cualquier otro documento electrónico susceptible de formar parte de un expediente electrónico.
284. La estructura y formato para el intercambio será de forma general un fichero XML que incluirá los tres componentes del documento electrónico³⁵⁰:
- Fichero de contenido: alberga el fichero que contiene los datos o contenido del documento.
 - Bloque de metadatos: se integran los metadatos definidos como mínimos obligatorios asociados al fichero de contenido anterior, salvo «Valor CSV» que se integrarán en el elemento de firma.
 - Firma/s: ya sean firmas electrónicas basadas en certificados y/o Código seguro de verificación (CSV) asociadas al fichero de contenido del documento, así como los metadatos de la firma.
285. Falta un tratamiento doctrinal de la figura del documento administrativo, por lo que se ha llegado a proponer el nacimiento de un Derecho Administrativo Documental³⁵¹. Un repaso exhaustivo de la evolución en nuestro Derecho del procedimiento administrativo, demuestra que en estas normas siempre ha existido, desde su origen, un régimen procedimental, una preocupación extraordinaria por el tratamiento de los documentos y los expedientes, hasta el punto que puede considerarse el régimen del procedimiento administrativo, al menos en el Derecho Público de nuestro siglo XIX, en

349 (España (RNTIDE), 2011)

350 (España (RNTIDE), 2011), pág. 29, párrafo 88

351 Morán del Casero, J. «Documentos y expedientes administrativos», *Documentación Administrativa*, núm. 122, 1968. Apud. (Rivero Ortega, 2008), pág. 86.

buena medida, como el régimen de la documentación del actuar administrativo, de sus «bases materiales»³⁵².

3.1.3 Tecnologías de la Información y la Comunicación (TICs)

3.1.3.1 Las TICs como herramienta

286. Las TICs nos sitúan ante «un nuevo diseño de Administración Pública, con estructuras internas y formas de cooperación interadministrativa hasta ahora desconocidas»³⁵³. No obstante la tecnología no determina la sociedad: la plasma, pero tampoco la sociedad determina la innovación tecnológica: la utiliza³⁵⁴.
287. En la exposición de motivos de la LRJ-PAC³⁵⁵ se estableció que «*las técnicas burocráticas formalistas, supuestamente garantistas, han caducado, por más que algunos les parezcan inamovibles, y la Ley se abre decididamente a la tecnificación y modernización de la actuación administrativa en su vertiente de producción jurídica y a la adaptación permanente al ritmo de las innovaciones tecnológicas*».
288. La Comisión de la UE en su comunicación «El papel de la administración electrónica en el futuro de Europa»³⁵⁶, afirma que «el énfasis no debe ponerse en las TICs propiamente dichas, sino en su utilización combinada con los cambios organizativos y con nuevas aptitudes encaminadas a mejorar los servicios públicos, los procesos democráticos y las políticas públicas». En este mismo texto sobre el papel de la administración electrónica en el futuro de Europa, se pone especial relevancia en el liderazgo político que requiere su implantación. Entre sus objetivos destacan vencer la resistencia y superar los obstáculos, cambiar las mentalidades, impulsar el cambio organizativo, sostener la inversión y tener en mente una perspectiva a largo plazo sin por ello dejar de insistir en resultados concretos a corto plazo.
289. La OCDE, en su documento «The e-government imperative» del año 2003, propone que la extensión de los medios electrónicos debe ir acompañada de una decisión política que la impulse, lo que requiere un liderazgo fuerte que permita acelerar el proceso de implementación de la administración electrónica, promover la coordinación con y entre las agencias y ayudar a reforzar los objetivos de buena gobernanza. Este organismo propuso en el mismo año una evaluación efectiva a partir de buenos indicadores, un

352 Morán del Casero, J. op. Cit. pág. 138. Apud. (Rivero Ortega, 2008), pág. 87

353 Barnés Vázquez, J. «Sobre el procedimiento administrativo: evolución y perspectivas», *Innovación y reforma en el Derecho Administrativo*, Editorial Derecho Global-Global Law Press, Sevilla, 2006, pág. 302. Apud. (Valero Torrijos J. , 2007), pág. 6

354 Castells. Manuel, *La era de la información, economía, sociedad y cultura*, vol. I, *La sociedad red*, Madrid, Alianza, 2000, tomo I. Apud. (Méndez Rodríguez, 2003)

355 Párrafo 1895

356 (Comisión de las Comunidades Europeas, 2003)

seguimiento y elaboración de informes regular, un uso disciplinado y robusto de los marcos de evaluación y la utilización de prácticas de evaluación a largo plazo.

290. La utilización de soportes digitales supone un importante desafío en relación a la autenticación de los documentos y, en general de la información en ellos contenida, así como para su integridad y conservación, de manera que el Derecho ha de basarse en las soluciones técnicas adecuadas —singularmente la firma electrónica— que permitan dotar de seguridad jurídica a este tipo de actuaciones y relaciones³⁵⁷.
291. La LAE, en su exposición de motivos³⁵⁸ consagra el derecho del ciudadano a comunicarse con las Administraciones por medios electrónicos, de manera que la contrapartida de ese derecho es la obligación de las Administraciones de dotarse de los medios y sistemas electrónicos para que ese derecho pueda ejercerse.
292. Debe tenerse en cuenta que las TICs constituyen un instrumento en la decisiva tarea de modernizar las AA.PP.³⁵⁹ La relación informatizada con los interesados facilita el respeto al principio de celeridad en la tramitación, asegura en mayor medida la normalización y simplifica el acceso y conocimiento por parte del ciudadano al estado de tramitación del expediente³⁶⁰. La Administración «no puede mantenerse en un proceso prestador de servicios que por su inadecuación con los tiempos y, por tanto, por su desconexión con el ámbito social en el que se inserta obligue a los ciudadanos a relacionarse con ella en forma diferente a como lo hace con el resto de operadores sociales»³⁶¹.
293. La Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de bases del régimen local (LBRL)³⁶², en su artículo 70 bis.3³⁶³ contempla que los entes locales deberán impulsar la utilización interactiva de las TICs para facilitar la relación con los vecinos.
294. Las barreras psicológicas y sociales acerca de la mayor eficacia objetiva del sistema han de vencerse, de manera que se genere una mayor confianza por parte de los ciudadanos en las ventajas que efectivamente conlleva el

357 (Valero Torrijos J. , 2007), pág. 5

358 Párrafo 2048

359 Criado Grande, J.I.; Ramilo Araujo, M.C. «e-Administración: ¿Un reto o una nueva moda? Problemas y perspectivas de futuro en torno a Internet y las tecnologías de la información y la comunicación en las Administraciones públicas del siglo XXI», *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 61 (I), 2001, pág. 17. Apud. (Valero Torrijos J. , 2007), pág. 11.

360 Ortega Álvarez, L. «Nuevas tecnologías y procedimiento administrativo», *Revista Jurídica de Castilla La Mancha*, núm. 18, 1993, pág. 216. Apud. (Valero Torrijos J. , 2007), pág. 13.

361 Palomar Olmeda, A. «La utilización de las nuevas tecnologías en la actuación administrativa», *Revista Española de Derecho Administrativo*, núm. 87, 1995, pág. 364. Apud. (Valero Torrijos J. , 2007), pág. 9.

362 LBRL

363 Párrafo 2311

uso de medios informáticos y telemáticos en sus relaciones con las AA.PP. y, desde un punto de vista del procedimiento administrativo, debe realizarse un esfuerzo de simplificación con el fin de que no se trasladen al soporte digital los inconvenientes y complejidades propios de la tramitación en soporte papel cuando realmente el medio tecnológico empleado permita un diseño procedimental más sencillo y eficaz³⁶⁴.

295. La Administración electrónica sólo será posible en la medida que en el uso de medios telemáticos se satisfagan las exigencias procedimentales con al menos las mismas garantías que cuando la relación tenga lugar presencialmente³⁶⁵.
296. El diputado Emilio Olavarría Muñoz, portavoz del Grupo Parlamentario Vasco, Euzko Alderdi Jeltzalea-Partido Nacionalista Vasco (EAJ-PNV) manifestó en el Congreso de los Diputados que *«en definitiva, estamos modernizando la Administración Pública, con algo tan relevante como es la incorporación de las nuevas tecnologías a la Administración Pública, para que los ciudadanos puedan vincularse con la misma, mediante procedimientos que son decimonónicos, los preexistentes, vinculados por las leyes de procedimiento administrativo, de la Ley de régimen de las AA.PP. y de procedimiento administrativo común, con una impronta manifiestamente decimonónica respecto al mecanismo o a la forma de relacionar al ciudadano con la Administración Pública»*³⁶⁶.
297. En el ámbito procedimental inciden las regulaciones generales tales como las referidas a sede electrónica, registros electrónicos, cómputos de plazos, firma electrónica, identificación y autenticación, notificaciones, características del documento electrónico, copias electrónicas, archivo electrónico de documentos, y la confección del expediente electrónico.
298. El documento informático es, de propia naturaleza, inapreciable para el hombre. Hay que distinguir el *input*, que es el contenido que la persona introduce en un dispositivo informático en lenguaje ordinario y que la máquina transforma automáticamente a lenguaje binario, constituyendo el documento electrónico propiamente dicho, del *output* (que se convierte en *printout* cuando es plasmado en soporte papel), que es lo que el ordenador o el reproductor muestra cuando se accede al mismo³⁶⁷.
299. La regla de funcionamiento para los documentos electrónicos encriptados es la misma, con el añadido del programa necesario para la conversión de su contenido en un mensaje comprensible por el ser humano. Un documento lo

364 (Crespo Rodríguez, 2003)

365 Galindo, F. «Gobierno electrónico. Algunas precisiones», *Diario La Ley*, 4 de abril, núm. 5282, 2001, pág. 2083. Apud. (Valero Torrijos J., 2007), pág. 32

366 (Cortes Generales, 2007), pág. 13.115

367 [Grotto, M., (2006): «Regime giuridico del falso informatico e dubbi sulla funzione interpretativa dell'articolo 491 bis c.p.», *En Rivista Il diritto dell'informazioni e dell'informatica*, Núm. 4-5, Páginas 589-619, Giuffrè, Milano]. Apud. (Fernández Hernández, 2008), pág.133

es con independencia del número de personas que puedan acceder a su contenido³⁶⁸.

300. Mediante controles tecnológicos y técnicas criptográficas se puede «garantizar» la autenticidad de un documento electrónico con un grado de seguridad en lo que se puede llamar «notario electrónico». Las TICs, unidas a otras técnicas, dan fiabilidad al documento –muy superior en ocasiones a la de la firma- mediante procedimientos lógicos de control basados, como método idóneo de seguridad, en la Criptografía, altamente fiable para proteger la información y que, adecuadamente normado y aceptado, proporciona seguridad sobre el contenido del mensaje y es camino lógico hacia la autenticación electrónica³⁶⁹.
301. El artículo 36 de la Ley 32/2003 de 3 de noviembre, General de Telecomunicaciones (LGTC)³⁷⁰, contempla el cifrado en las redes y servicios de comunicaciones electrónicas, indicando que este sistema es de aplicación a todo tipo de información. En el apartado segundo indica que el cifrado es un instrumento de seguridad de la información.
302. El Sistema de Gestió d'Expedients i Arxiu Digital del Comissionat per Universitats i Recerca de la Generalitat de Catalunya (BAULA)³⁷¹ ha intentado dimensionar el reto de la preservación digital a su abanico competencial y de recursos, aplicando cinco principios de actuación³⁷²:
- Principio de seguridad: cualquier usuario que acceda a un documento archivado debe tener la seguridad de el documento mantiene intacto el contenido informativo, la estructura lógica y el contexto del documento original que fue depositado.
 - Principio de equivalencia: para permitir el acceso al documento electrónico a pesar de su obsolescencia, el archivo está autorizado a modificar su forma tecnológica. Cualquier modificación de esta forma tecnológica se considera válida siempre que garantice que se mantienen intactos el contenido informativo, la estructura lógica y el contexto del documento original.
 - Principio de economía: garantizar la conservación de los documentos, únicamente durante el plazo fijado en su ciclo de vida.
 - Principio de actualidad: el archivo digital debe utilizar en cada momento los medios disponibles más actualizadas para garantizar la conservación de los documentos en el futuro. Aquello que se mantiene inmutable en el

368 (Fernández Hernández, 2008), pág.133)

369 [Grotto, M., (2006): «Regime giuridico del falso informatico e dubbi sulla funzione interpretativa dell'articolo 491 bis c.p.», *En Rivista Il diritto dell'informazioni e dell'informatica*, Núm. 4-5, Páginas 589-619, Giuffrè, Milano]. Apud. (Fernández Hernández, 2008), pág.139

370 Párrafo 2227

371 BAULA: sistema de gestión de expedientes y archivo digital, del Departament d'Universitats, Recerca i Societat de la Informació de la Generalitat de Catalunya

372 (Serra Serra, La gestión y conservación de documentos electrónicos mediante el sistema Baula, 2008), pág. 275

proceso de conservación son los documentos a conservar y la responsabilidad de conservación, pero el archivo como contenedor y la conservación como proceso deben evolucionar.

- Principio de cooperación: el archivo digital no debe incorporar como propios, elementos que estén desarrollados y gestionados con más eficacia de forma conjunta o en red.

303. Las TICs empiezan a ser vistas como la historia de una generación, la que ha vivido y protagonizado su eclosión e implantación social³⁷³. Así como los archivos, las TICs tienen la misión de realzar la información³⁷⁴. Los archivos asumen papel del interfaz visible entre la historia y la construcción de una civilización, una gente y su identidad. Se constituyen como interconexión del usuario con las informaciones existentes, por lo tanto con el conocimiento, usándose como medio tanto la forma tradicional como las TICs, puesto que ellas permiten que un recurso electrónico pueda transportar la voz, el vídeo, los datos, las imágenes fotográficas, los textos, entre otros soportes de información³⁷⁵.
304. La eficacia de la Administración también se verá condicionada, en gran medida, por la forma de emplear el papel u otros soportes (electrónicos) en el procesamiento de la información que necesita para realizar sus intervenciones, porque la eficiencia administrativa puede mejorarse utilizando las técnicas de gestión de documentos (*Records Management*), sobre todo las que ofrece la informática³⁷⁶.
305. Recordar cuándo, cómo, y por qué se regula el soporte físico papel, debe servir para anticipar y resolver algunas dudas que se pueden plantear con el nuevo soporte físico electrónico y la creciente utilización administrativa de Internet³⁷⁷.
306. El proceso de racionalización del ejercicio del poder mediante la escritura es el origen de los expedientes administrativos, tan conectados al fenómeno burocrático, y que su razón de ser es favorecer la actividad administrativa informativa, esencial en las nuevas sociedades de la información³⁷⁸.
307. Esta sociedad exige que la arquitectura de las decisiones de las AA.PP. evolucione hacia la interoperabilidad, la transparencia exigida por los principios democráticos y la realización del acceso, sin olvidar que esas ideas han podido ser formuladas, y se comenzaron a desarrollar, gracias al uso del papel y la escritura en la Administración Pública. Así como la imprenta supuso, en el siglo XVI, un impulso fundamental de las sociedades y los Estados occidentales, los soportes electrónicos pueden servir hoy para avanzar aún más en la construcción de la Democracia y del Estado de

373 (Serra Serra, Gestión y conservación de los documentos electrónicos desde la perspectiva archivística: un nuevo escenario de actuación, 2008), pág. 313

374 (Duarte, Coelho, Farias, Silva, Santana, & Castro, 2008), pág. 385

375 (Duarte, Coelho, Farias, Silva, Santana, & Castro, 2008), pág. 386

376(Rivero Ortega, 2008), pág. 34

377(Rivero Ortega, 2008), pág. 35

378(Rivero Ortega, 2008), pág. 35

Derecho. Pero también pueden servir –no debemos olvidarlo-, para todo lo contrario³⁷⁹.

308. La tecnología es un medio, mientras que los fines siguen siendo los mismos, al menos mientras estén constitucionalmente formulados: construir un orden económico y social justo, consolidar el Estado de Derecho, proteger los derechos humanos de los españoles, asegurar una digna calidad de vida mediante la promoción de la cultura y la economía, establecer una sociedad democrática avanzada, y favorecer la paz entre los pueblos de la tierra³⁸⁰.
309. No hay tanto nuevo bajo el sol, porque buena parte de las cuestiones jurídicas que hoy plantean las TICs recuerdan la razón de ser del uso de la escritura y la utilización de los expedientes por el poder público³⁸¹.
310. El expediente y la actividad continuada por el funcionario hacen que la oficina sea la médula de toda forma moderna e la actividad de las asociaciones³⁸².
311. Hasta finales de los años ochenta no comenzó a extenderse el empleo del ordenador personal, y sólo en la década siguiente se construirán las herramientas necesarias para el funcionamiento de Internet como red de redes, con un número muy reducido de usuarios en España al principio, casi reducido a la comunidad científica. Desde principios de los años noventa se habla en nuestro país de la aplicación de las nuevas tecnologías a la Administración Pública, aunque el apogeo del llamado *E-Government* se percibe en Europa sólo en los últimos años del siglo XX, cuando comienzan a estudiarse a fondo las posibilidades de la llamada Administración electrónica o Administración electrónica, y a analizarse su incidencia sobre los procesos de reforma³⁸³.
312. En el plan infor XXI, presentado en enero de 2001, se esgrimen también razones para fomentar la Administración electrónica, dedicándose a este tópico el apartado IV. Se apuntan aquí los tres principales empleos de las nuevas tecnologías en el ámbito de la Administración Pública³⁸⁴:
- La actividad informativa hacia los ciudadanos (las nuevas tecnologías como mecanismos más eficaces para ofrecer información y documentación pública a los ciudadanos).
 - El procedimiento administrativo electrónico (la tramitación de procedimientos administrativos a través de nuevas tecnologías).
 - Los servicios públicos prestados mediante nuevas tecnologías (por ejemplo, la enseñanza a distancia, o las consultas médicas a través del empleo de nuevas tecnologías).

379(Rivero Ortega, 2008), pág. 37

380 Preámbulo CE

381(Rivero Ortega, 2008), pág. 37

382 Weber, Max, *Economía y Sociedad*, Fondo de Cultura Económica, México, 1994. Apud. (Rivero Ortega, 2008), pág. 52.

383(Rivero Ortega, 2008), pág. 157

384 (Rivero Ortega, 2008), pág. 160

313. Es verdad que la difusión actual a través de medios impresos será en el futuro cada vez más restringida, a diferencia de los medios informáticos que permitirán a la UE llegar a la gran mayoría de los ciudadanos y desde cualquier parte del mundo. Y especialmente atraer a la juventud fascinada por el ciberespacio³⁸⁵.
314. Aunque por una parte, la utilización de las TICs conlleva en sí misma superiores garantías para el ciudadano frente a la lentitud y la excesiva burocratización, también nos sitúa ante un nuevo escenario donde las posibilidades de control son más intensas³⁸⁶; especialmente por lo que se refiere a las actividades administrativas de esta naturaleza que se basan en la comprobación de información.
315. La evolución de la sociedad tecnológica es imposible de detener y por extensión la Administración electrónica no se puede frenar. La Administración «en papel» no ha tenido que atender grandes evoluciones en cuanto al soporte documental, solo ha tenido que adaptar las herramientas con las que se construían los documentos. Pero las tecnologías sobre las que se sustenta la Administración electrónica evolucionan muy rápidamente, quedando obsoletas en un espacio de tiempo muy reducido. Esto se observa claramente en la vigencia que se asigna a los certificados electrónicos, entre los que podemos analizar el contenido en el Documento Nacional de Identidad (DNI) electrónico (eDNI). Este documento, en su parte física, acredita una identidad personal a los ciudadanos, siendo un derecho y una obligación obtenerlo. Su validez será de diez años como norma general. Por el contrario, la validez de los certificados electrónicos que contiene será de treinta meses. Estas diferencias de validez documental sintetizan en un mismo soporte las dualidades existentes entre la permanencia de seguridad de documentos físicos respecto de la rápida obsolescencia de los documentos electrónicos. Esto supone un desafío para las Administraciones, que tendrán que estar en continua evolución y adaptación, dados los riesgos de seguridad.

3.1.3.2 El impacto de la administración electrónica en la gestión documental

316. La gestión documental mediante expedientes virtuales proporciona un elevado control de la calidad y las condiciones de creación de los documentos digitales. Sin embargo, su máximo potencial se desarrolla

385 Mangas Martín, Araceli, «Prólogo», al libro de González Alonso, Luis Norberto, *Transparencia y acceso a la información en la Unión Europea*, Colex, Madrid, 2002. Apud. (Rivero Ortega, 2008), pág. 162.

386 Gómez Puente, «La Administración electrónica», en VV.AA., *Actas del I Congreso de la Asociación Española de Profesores de Derecho Administrativo*, Thomson-Aranzadi, Cizur Menor, 2007. Apud. (Valero Torrijos J. , 2007), pág. 12.

cuando se combine con herramientas de gestión de procesos, utilizando una herramienta de workflow³⁸⁷.

317. Cuando un documento pasa a ser digital, la diferencia entre «documento electrónico» y «contenido» es más difícil de definir³⁸⁸.
318. Al igual que a lo largo de la historia han coexistido la transmisión de la información en soportes físicos y verbales, hemos de suponer que durante muchos años compartirán su existencia los documentos creados en soportes físicos (por ejemplo papel) como los electrónicos. Esta situación debe ser tomada en cuenta a la hora de abordar una reforma de la gestión de los procedimientos administrativos, mediante la implementación de las TICs y el nuevo marco jurídico que la administración electrónica ha proporcionado tanto a los ciudadanos como a los gestores de las Administraciones.
319. Para que una Administración pueda tramitar un procedimiento en soporte electrónico, o en su caso en papel, es necesario que disponga de una herramienta que le permita la obtención de copias (que jurídicamente tengan el mismo valor que los originales) en uno u otro soporte, a conveniencia. Este sistema informático deberá admitir la entrada de documentos originales en papel (emitidos por las Administraciones o los ciudadanos), conforme a lo dispuesto en el artículo 30.2³⁸⁹ y 30.3³⁹⁰ LAE tanto como salida una copia electrónica. Es importante acotar los formatos de salida de las copias al ENI, debiendo atender, al mismo tiempo, que las aplicaciones necesarias para su lectura respondan al principio de neutralidad tecnológica establecido en el artículo 4.i)³⁹¹ LAE en el que se establece que las AA.PP. utilizarán estándares abiertos así como, en su caso y de forma complementaria, estándares que sean de uso generalizado por los ciudadanos. Este requisito es cumplido por la aplicación creada por la Universidad de Murcia (UMU), FactUM3; software que ha sido homologado por la Agencia Estatal de la Administración Tributaria (AEAT) en sus tres versiones. Los formatos de ficheros elegidos para las copias, han sido XML y PDF.
320. Cualquier Administración deberá atender la integración de los documentos que forman un expediente administrativo, consecuencia de un procedimiento, desde una doble vertiente. Por un lado los documentos creados desde el ERP de gestión, que deberán atender a las indicaciones aquí propuestas en el epígrafe «Construcción del documento administrativo electrónico mediante la secuenciación de sus elementos por capas.». Para el resto de documentos, sean de producción propia o externa, con independencia del soporte sobre el que se ha creado el original o la copia

387 (Serra Serra, La gestión y conservación de documentos electrónicos mediante el sistema Baula, 2008), pág. 268

388 (d'Alòs-Moner, 2006), pág. 222

389 Párrafo 2121

390 Párrafo 2122

391 Párrafo 2071

auténtica, será necesaria la intervención de una herramienta como la que aquí estamos describiendo.



Ilustración 8 FactUM3: software de digitalización y obtención de copias electrónicas³⁹²

³⁹² Este software ha sido creado por la Universidad de Murcia, y homologado por la Agencia Tributaria.

3.1.4 Elementos que componen el documento

321. En el artículo 3 del RDTEIT³⁹³, se realiza la siguiente distinción:
- Soporte: son los objetos sobre los que es posible grabar y recuperar datos.
 - Documento: entidad identificada y estructurada que contiene texto, gráficos, sonidos, imágenes o cualquier otra clase de información que puede ser almacenada, editada, extraída e intercambiada entre sistemas de tratamiento de la información o usuarios como una unidad diferenciada³⁹⁴.
322. En la Resolución de la NTI del Documento Electrónico³⁹⁵ se define que los componentes del documento electrónico son:
- Contenido, entendido como conjunto de datos o información del documento.
 - Firma electrónica, en su caso. Los documentos administrativos electrónicos y los susceptibles de formar parte de un expediente, tendrán siempre asociada, al menos una firma electrónica.
 - Metadatos del documento electrónico.
323. Un documento electrónico, en su forma más común y simple está compuesto por³⁹⁶:
- Un solo fichero de información.
 - Un conjunto de metadatos.
 - Si es un documento administrativo electrónico, o si es un documento susceptible de formar parte de un expediente, obligatoriamente, una o varias firmas electrónicas.

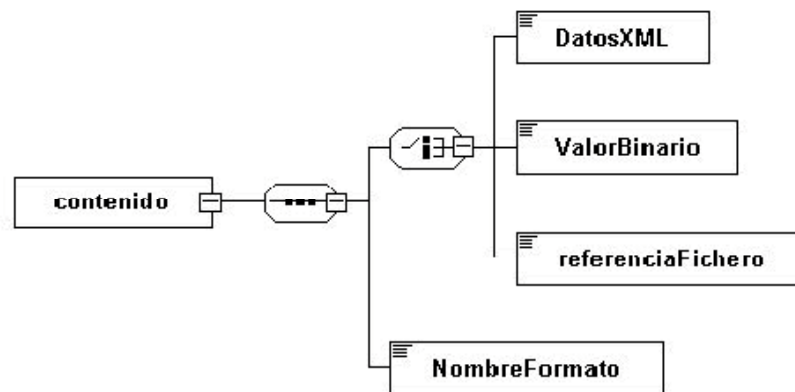


Ilustración 9: contenido del documento electrónico³⁹⁷

393 (España (RDTEIT), 1996)

394 (Oller Rubert, 2008), pág. 87

395 (España (RNTIDE), 2011), párrafo 2239

396 (España (RNTIDE), 2011), pág. 14, párrafo 26

397 (España (RNTIEE), 2011)

324. Teniendo en cuenta la posibilidad de estructuras de documentos electrónicos complejas, que incluyan varios ficheros de información, varias firmas asociadas y varios conjuntos de metadatos vinculados a cada fichero individualizado; y teniendo en cuenta también que a efectos de tratamiento, gestión y conservación del documento, la suma de estos componentes constituye un único objeto electrónico; la definición de documento electrónico será: suma de uno o varios ficheros contenido, uno o varios ficheros de firmas asociadas a dicho contenido, así como las estructuras de datos asociadas a dicha información que albergan los metadatos en un determinado sistema de gestión documental, siendo a su vez posible que todo este conjunto de componentes sea encapsulado en otra estructura o fichero contenedor, de cara por ejemplo a facilitar los intercambios³⁹⁸.
325. Unidad documental digital: es el documento electrónico que está compuesto por varios ficheros. No permite el tratamiento de forma aislada de cada uno de los ficheros que lo conforman como unidades individuales independientes y con sentido completo, debido a la existencia de algún tipo de vínculo entre aquellos que motiva su asociación como componente del documento. La integridad de todos ellos se garantiza a través de la atención al conjunto y no a cada uno de sus componentes³⁹⁹. Debe distinguirse este tipo de documentos de las agrupaciones documentales (series, fondos, agregaciones, etcétera), que suelen generarse atendiendo a vínculos archivísticos (relaciones funcionales o procedimentales) y que están formadas por documentos, no por componentes, por lo que permiten el tratamiento y gestión de cada uno de ellos de forma independiente⁴⁰⁰.
326. Dependiendo del tratamiento documental diseñado, la unidad digital puede constituir tanto un documento electrónico como una agrupación documental⁴⁰¹.
327. El documento de archivo está enmarcado por dos coordenadas naturales: el productor que lo genera en virtud de las funciones que tiene atribuidas o reconocidas y la función/actividad que lo determina, con independencia de que sea en papel o electrónico. El documento de archivo está ligado a una información concreta que no puede variar porque la acción que testimonia no varía y si la información la modificamos daría lugar a la transgresión⁴⁰².
328. De cara a facilitar la interoperabilidad y la gestión de intercambio, la NTI establece el intercambio de documentos electrónicos simples, entendiendo éstos como aquellos que solamente incluyen un fichero de información o contenido, una o varias firmas, si procede, y un conjunto de metadatos asociados⁴⁰³.

398 (España (RNTIDE), 2011), pág. 14, párrafos 27, 28 y 29

399 (España (RNTIDE), 2011), pág. 14, párrafo 30

400 (España (RNTIDE), 2011), pág. 14, párrafo 31

401 (España (RNTIDE), 2011), pág. 15, párrafo 33

402 (Heredia Herrera, 2011), pág. 2

403 (España (RNTIDE), 2011), pág. 15, párrafo 35

329. Ejemplo de tratamiento: un ciudadano que presenta una solicitud a la que acompaña un conjunto de documentos electrónicos digitalizados⁴⁰⁴, puede presentar:
- Un solo documento: se pueden capturar como un único documento electrónico los ficheros y la solicitud y podrán ser incluidos en una estructura o contenedor sobre la que se aplicará la firma electrónica del ciudadano, garantizando de esta forma la integridad de todos los ficheros en el momento de la presentación, resultando un único documento electrónico en tanto que, para comprobar la integridad de cualquiera de los componentes, sería necesario disponer de todo el conjunto sobre el que se aplicó la firma.
 - Conjunto de documentos: se puede capturar como una agrupación de documentos, siendo gestionada por la organización responsable a través de la inclusión de las referencias a los ficheros adjuntados en el recibo firmado, el objeto digital resultante sería una agregación de documentos.
330. Para garantizar la interpretación y acceso a toda la información contenida en un documento electrónico es necesario establecer una serie de condiciones generales para los formatos de los ficheros, las firmas y los metadatos asociados con los distintos procesos que afectan a los documentos a lo largo de su ciclo de vida, con especial atención al intercambio entre organizaciones y con el ciudadano⁴⁰⁵.

3.1.4.1 El soporte

331. En el artículo (no básico) 33 LAE⁴⁰⁶ se establece una habilitación legal para la utilización de medios electrónicos en el ámbito de los procedimientos administrativos. Su vocación y alcance general hay que obtenerlo desde el apartado 1 del artículo 45 LRJ-PAC⁴⁰⁷ que contiene también una referencia habilitadora para que el conjunto de las AA.PP. impulsen la utilización de medios electrónicos en su gestión. Es evidente que si la LAE trata de impulsar la utilización de la tecnología en la gestión de procedimientos es porque, desde una perspectiva previa, se considera que no existe un problema de legalidad en su utilización y que tanto la LRJ-PAC como la LAE aportan un soporte legal suficiente para dicha utilización⁴⁰⁸.
332. La exégesis del artículo 33 LAE⁴⁰⁹ permite señalar⁴¹⁰:
- Es posible la utilización de técnicas electrónicas en el ámbito del procedimiento administrativo gestionado por la AGE siempre que se

404 (España (RNTIDE), 2011), pág. 15, párrafos 33 a 35

405 (España (RNTIDE), 2011), pág. 15, párrafo 37)

406 Párrafo 2130

407 Párrafo 1946

408 (Palomar Olmeda, 2010), pág. 607

409 Párrafo 2130

410 (Palomar Olmeda, 2010), pág. 607.

respete la titularidad y el ejercicio de la competencia por la Administración Pública, órgano o entidad que la tenga atribuida y siempre que en su utilización se respeten, asimismo, los requisitos formales y materiales establecidos en las normas que regulan la correspondiente actividad. Esta Administración, podrá utilizar sistemas de código seguro de verificación de documentos en las actuaciones automatizadas; este código vincula al órgano y persona firmante al documento, debiendo permitirse, en todo caso, la comprobación de la integridad del documento desde la sede electrónica⁴¹¹.

- En la aplicación de medios electrónicos se debe considerar la adecuada dotación de recursos y medios materiales del personal que vaya a utilizarlos, así como la necesaria formación acerca de su utilización.

333. El hecho de que el artículo 33 LAE⁴¹² no tenga la condición de norma básica y que la misma proceda a la derogación expresa de los apartados 2, 3 y 4 del artículo 45 LRJ-PAC⁴¹³ permite afirmar que lo que el legislador básico ha querido mantener únicamente en tal condición es la habilitación o la intimación para el uso de estos medios electrónicos en las condiciones que determinen las respectivas normas o procedimientos. Frente a la condición de no básica del artículo 33 LAE⁴¹⁴ del artículo 34 (criterios para la gestión electrónica de los procedimientos)⁴¹⁵, la LAE sí declara básicos, por el contrario, el artículo 37 (acceso a la información)⁴¹⁶ y 38 (terminación del procedimiento)^{417 y 418}.
334. La regulación actual de la utilización de medios electrónicos en el seno de la actuación administrativa⁴¹⁹, presenta la novedad, por un lado, de haber derogado la normativa común prevista en la LRJ-PAC y, por otro, de establecer en la LAE una previsión y una regulación (artículo 39)⁴²⁰ que no tiene la condición de norma básica. Se impone así un criterio que si en el plano sustantivo es tan o más garantista que el anterior en el plano formal presenta la novedad de la incertidumbre y la posibilidad de que las garantías formales sean diversas y diferentes en cada una de las AA.PP.
335. En el artículo 5 del RDTEIT⁴²¹ se dispone que los programas y aplicaciones que efectúen tratamiento para el ejercicio de las potestades que tienen atribuidas, deberán ser objeto de aprobación y difusión pública. Esta

411 Artículo 20.1, RDLAE (España (RDLAE), 2009), Párrafo 2149

412 Párrafo 2130

413 Párrafo 1946

414 Párrafo 2130

415 Párrafo 2131

416 Párrafo 2136

417 Párrafo 2137

418 (Palomar Olmeda, 2010), pág. 609

419(Palomar Olmeda, 2010), págs.. 644-648

420 Párrafo 2138

421 Párrafo 2215

aprobación y difusión no es precisa cuando se empleen en el ejercicio de potestades meramente instrumentales (información auxiliar o para la preparación de decisiones sin determinar el contenido estas).

336. Los requisitos de aprobación y difusión pública se conforman como elementos de garantía de que la transición de un procedimiento intelectual humano a uno mecánico se produce sin merma de los elementos centrales del acto administrativo, esto es, su realización por el órgano competente, conforme a un procedimiento que asegura la legalidad de la actuación y de la aplicación normativa y que es debidamente notificada y conocida por los interesados.

337. Régimen jurídico dinámico de las aprobaciones:

- Formalización de la aprobación: está en función de los distintos elementos y personificaciones de la Administración Pública. En la Administración General del Estado deberán ser aprobadas mediante resolución del órgano administrativo que tenga atribuida la competencia para resolver el procedimiento, debiéndose solicitar previamente la emisión de los informes técnicos que se estimen convenientes.

El procedimiento de aprobación debe ir precedido de los informes correspondientes de los órganos administrativos competentes que deben asegurar:

- Legalidad de la aplicación: adecuación del funcionamiento de la aplicación a los requisitos y trámites del procedimiento.
- Seguridad de aplicación: preservación de la disponibilidad, confidencialidad e integridad de los datos tratados por la aplicación.
- Normalización de los medios de acceso: especificaciones técnicas sobre los medios, códigos y formatos de acceso.
- Conservación de los soportes utilizados: proporción entre la durabilidad de los soportes y el tiempo en que deben mantenerse los datos en ellos incluidos.

Estos elementos resultarán claves en el enjuiciamiento jurisdiccional de los programas y los actos administrativos dictados aplicando la misma. De hecho, todo hace suponer que los informes periciales que, en su caso, se puedan encargar bien en sede jurisdiccional o bien para hacerlos valer en las mismas tendrán en estos informes los elementos centrales para el enjuiciamiento de la veracidad y del acierto de los programas que se utilicen en la actuación administrativa.

- Formalidades de la aplicación: contenido mínimo:
 - Denominación y descripción de los objetos de la aplicación.
 - Determinación de las resoluciones para cuya adopción va a ser utilizada la aplicación, señalando las normas que las regulan.
 - Identificación del órgano competente para la adopción de las resoluciones, indicando la norma que atribuye la competencia, y de los potenciales usuarios de la aplicación.
 - En su caso, régimen y medios de acceso a la aplicación.

- En la difusión de las características de las aplicaciones se atenderá a la protección de los derechos de propiedad industrial e intelectual.
- Modificaciones y nuevas versiones de la aplicación previamente aprobada: una de las características más evidente de la actuación administrativa es, precisamente, su carácter cambiante y mutante tanto por la propia evolución y cambios normativos como por las propias modificaciones que se introduzcan para mejorar la actuación administrativa. La regla general es que sólo es precisa una nueva publicación cuando se hayan producido alteraciones que puedan afectar sustancialmente a los resultados de la información que efectúen. Se entenderá que se produce la afectación a la que se refiere la norma cuando los derechos o la forma de articulación o reconocimiento de los mismos pueda resultar afectada.

338. En la nueva regulación de la LAE:

- Se mantiene la obligación de que las autoridades administrativas de la Administración General del Estado antes de la utilización de aplicaciones o programas tecnológicos hagan públicas, frente a los ciudadanos, las características de los programas que van a utilizar. Así encontramos:
 - Artículo 36.1⁴²²: exige el control de los tiempos y plazos, la identificación de los órganos responsables, la tramitación ordenada de los expedientes y la simplificación y publicidad de los procedimientos.
 - Artículo 27.3⁴²³: las comunicaciones sólo son válidas siempre que exista constancia de la transmisión y recepción, de sus fechas, del contenido íntegro de las comunicaciones y la identificación del remitente y del destinatario.

Un programa que no cumpla los requisitos previstos para el respectivo trámite será un programa que no habilite una actuación legal de la correspondiente Administración Pública.

- Las labores de mantenimiento, conservación y supervisión se sitúan en el plano instrumental y se identifican con labores cuya esencia es demostrar que el tiempo no ha deteriorado el correspondiente programa y que, por tanto, las características que en su momento se hicieron públicas se mantienen en toda su identidad.

339. Hay otra modalidad de conservación, la actualización jurídica, esto es, que el programa en cuestión contenga, en cada momento, la realidad sustantiva que resulte legalmente aplicable. Sería conveniente que la publicación de los requisitos fuera referida a una determinada fecha que permitiese la certeza interna y externa de la actualización jurídica de la misma.

- La publicidad alcance a los sistemas de auditoría de funcionamiento y el código fuente de la misma.

422 Párrafo 2135

423 Párrafo 2109

- Obligación de que se señale el órgano competente a los efectos de las eventuales impugnaciones.

340. Si no hay un acto de aprobación o de publicación es muy probable que el alcance de la revisión jurisprudencial pueda verse mermado en razón a que no sea posible »reconstruir« el entero proceso de formación de voluntad del órgano administrativo. La aprobación supone que el órgano administrativo cuando actúa lo hace siempre conforme a unas pautas y que las mismas son conocidas y públicas. De lo contrario y si este efecto de «foto fija» no se produce se está introduciendo en el procedimiento administrativo una incertidumbre y una aleatoriedad que ciertamente acabarán complicando no sólo la actuación administrativa sino, la revisión jurisdiccional.
341. Una cosa es el acto administrativo, otra el documento y otra el soporte. Los requisitos y, en definitiva, el régimen jurídico aplicable a cada uno de ellos no es necesariamente coincidente: podemos encontrarnos con un acto válidamente dictado, reflejado según las normas de expedición documentales y, sin embargo, que no cumpla las exigencias del soporte electrónico. O, al contrario, que siendo conforme a los requisitos legales para el soporte, el acto que contiene el documento sea inválido a pesar de que la copia haya sido emitida por el órgano competente⁴²⁴.
342. El que únicamente un número reducido de personas, o incluso sólo dos, tengan la capacidad –o los mecanismos materiales- que les permitan acceder a la información contenida en el soporte, no afecta a la concepción documental del mismo. Pues, al menos entre esos dos sujetos, el documento encriptado viene a cumplir la función para la que fue creado⁴²⁵.
343. Sigue siendo necesario que la Administración «hable» con el papel, de ahí la aberración del silencio administrativo como institución reconocida por nuestro ordenamiento⁴²⁶. Hoy no es aceptable que la Administración renuncie a las principales formas de comunicación, por lo que el desafío de construir un Derecho Administrativo de la Sociedad de la Información y el Conocimiento⁴²⁷, incluye un replanteamiento del régimen de los documentos y expedientes administrativos.

424 .Gamero Casado, E. (2008) «Objeto, ámbito de aplicación y principios generales de la Ley de Administración Electrónica: su posición en el sistema de fuentes». En E. Gamero y J. Valero (coords.). *La Ley de Administración electrónica. Comentario sistemático a la Ley 11/2007, de 22 de junio, sobre Acceso Electrónico de los Ciudadanos a los Servicios Públicos*. Thomson-Civitas, Cizur Menor. (pág. 41)

425 (Fernández Hernández, 2008), pág. 134

426 Baño León, José María, «El silencio administrativo: notas sobre una regulación anacrónica», en Sosa Wagner, Francisco (coord.), *El Derecho administrativo en el umbral del siglo XXI. Libro Homenaje al Profesor Martín Mateo*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2000. Rivero Ortega, Ricardo, «La obligación de resolver», en Quintana López, Tomás (dir.). *El silencio administrativo*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2006. Apud. (Rivero Ortega, 2008), pág. 89

427 Barnés, Javier, «Una reflexión introductoria sobre el Derecho Administrativo y la Administración Pública de la Sociedad de la Información y del Conocimiento», *Revista Andaluza de Administración Pública*, núm. 40. 2000, Fernando Pablo, Marcos Matías, «Sobre i-administración: el Derecho administrativo de la sociedad del conocimiento»,

344. La genérica previsión del artículo 70.4 LRJ-PAC⁴²⁸ sobre la utilización de modelos normalizados de solicitud, adquiere una singular relevancia en el caso de la presentación telemática por cuanto facilita la automatización en la recogida de la información transmitida, de manera que no sea necesaria una actividad manual posterior en orden a su sistematización y archivo. Sin embargo, las ventajas que implica esta modalidad para la mayor agilidad y eficacia de la actividad administrativa no pueden llevarnos a desconocer la existencia de ciertos derechos y garantías de los ciudadanos que pueden verse afectados sustancialmente. Si bien la opción por esta vía de comunicación implícitamente conlleva la carga de utilizar los instrumentos exigidos con base en razones técnicas, en todo caso debe respetarse el derecho del administrado a completar la información suministrada mediante la remisión del formulario.
345. Cuando se haga uso de formularios electrónicos para la presentación de solicitudes que den lugar al inicio de un procedimiento, es el momento de requerir cualquier información que sea necesario en otra fase de la instrucción. Esto permitirá una mayor automatización y celeridad, así como no requerir la intervención del solicitante con posterioridad, liberándolo de una segunda o sucesivas actuación; todo ello siempre que la información se conozca en el momento en el que se está formulando la solicitud. Este modelo de cambio en la tramitación es aplicable a cualquier otro del procedimiento.
346. La recepción telemática de las solicitudes unida a la recogida automática de los datos así transmitidos y a su posterior tratamiento informático simplifican el cumplimiento de cuantas obligaciones formales de carácter informativo correspondan a la Administración Pública que tramite el procedimiento, especialmente cuando la actuación pueda realizarse por medios telemáticos. En este sentido, la previsión del artículo 42.4 LRJ-PAC⁴²⁹ respecto de la necesaria comunicación al interesado, dentro de los diez días siguientes a la recepción de la solicitud en el registro del órgano competente para su tramitación, de la información relativa al plazo máximo para resolver y al sentido del silencio en el procedimiento de que se trate se podría llevar a cabo de forma automatizada —e incluso simultánea junto con el acuse de recibo de la presentación realizada, si bien esta opción requiere que el registro corresponda al órgano encargado de la tramitación a tenor del precepto legal antes citado— siempre que la información necesaria se encuentre plenamente informatizada. Igualmente, la comprobación de que la Administración Pública en cuestión ya dispone de los documentos que no ha de presentar el interesado en aplicación del derecho que le reconoce el artículo 35.f) LRJ-PAC⁴³⁰ se agiliza en gran medida si en el formulario ofrecido por medios electrónicos se le permite indicar dónde se encuentra dicha información o, incluso, verificar y corregir directamente la que se le

Revista Electrónica de Derecho Administrativo, núm. 9, 2003. Apud. (Rivero Ortega, 2008) pág. 89

428 Párrafo 1984

429 Párrafo 1936

430 Párrafo 1923

ofrece automáticamente tal y como prevé el artículo 35.3 LAE⁴³¹. En última instancia, la Administración Pública, siempre que la comprobación pudiera hacerse en ese mismo momento, podría dirigirse al interesado de forma inmediata para que, en caso de no obrar el documento en su poder o en el de la entidad designada, lo acompañe en el plazo de diez días previsto en el artículo 71 LRJ-PAC^{432 433}.

347. El deber de la Administración Pública de poner a disposición de los interesados modelos y sistemas normalizados de solicitudes que contempla el artículo 70.4 LRJ-PAC⁴³⁴ no ha de limitarse estrictamente al supuesto de hecho previsto en dicho precepto —«*cuando se trate de procedimientos que impliquen la resolución numerosa de una serie de procedimientos*»—, pudiendo afirmarse que se extiende también a todos los casos en que la presentación se realice por medios electrónicos con independencia del criterio cuantitativo expresamente contemplado por el legislador. Precisamente, el artículo 35 LAE⁴³⁵ ha partido de este condicionamiento al establecer la obligación de que los modelos o sistemas electrónicos de solicitud deban estar disponibles en la sede electrónica de la Administración Pública⁴³⁶. El artículo 5.1 del RDSEC⁴³⁷ contempla su empleo en el ámbito estatal con independencia del soporte empleado «*para facilitar a los ciudadanos la aportación de los datos e informaciones requeridos o para simplificar la tramitación del correspondiente procedimiento*».

3.1.4.2 El contenido

348. El documento administrativo contendrá fundamentalmente, datos, hechos o narraciones. Todo documento, sea cual sea el soporte utilizado, refleja el contenido de un pensamiento, ya se trate de una declaración o manifestación de voluntad, la exposición de un hecho, la declaración de un derecho o de una obligación, una declaración de conocimiento, etcétera, esto es, incorpora un contenido dispositivo o declarativo inteligible para quien lo interpreta. De lo afirmado se puede deducir una primera exigencia o requisito que ha de concurrir en el contenido del documento: *su inteligibilidad o comprensibilidad*⁴³⁸.

431 Párrafo 2132

432 (Valero Torrijos J. , 2007), pag. 96.

433 Párrafo 1986

434 Párrafo 1984

435 Párrafo 2132

436 (Valero Torrijos J. , 2008), pág. 98.

437 Párrafo 2228

438 [Fernández Pantoja, P., (1999): «Artículo 26», En Cobo del Rosal, M., (Dtor.), *Comentarios al Código Penal*, Tomo III, Artículos 24 a 94, Págnigas 93-121, Edersa, Madrid]. Apud. (Fernández Hernández, 2008), pág. 128.

349. El documento electrónico se representa, en cuanto a su gestión, como una unidad lógica de tratamiento o contenedor con la siguiente estructura lógica dividida en dos bloques⁴³⁹:

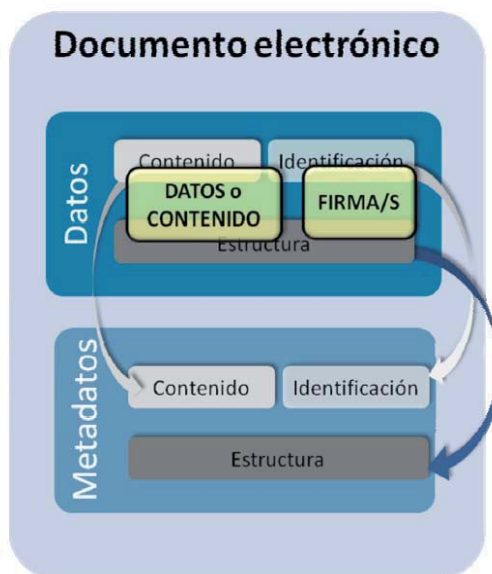


Ilustración 10: estructura lógica del documento electrónico⁴⁴⁰

- Bloque de datos: formado por los datos de contenido e identificación del documento. Se distinguen:
 - Datos o contenido informativo: fichero que soporta el contenido
 - Datos de identificación para la autenticación y validación del documento: firma electrónica o firmas asociadas al fichero de contenido anterior.
 - Bloque de metadatos: asociados al contenido, estructura e identificación del documento.
350. Los aspectos formales de los documentos han sido tan importantes a lo largo de la historia que han dado lugar incluso al surgimiento de una ciencia para estudiarlos: la Diplomática. Desde la aparición de la obra de Jean Mabillon, *De rediplomatica*, —que data del siglo XVII—, esta disciplina ha intentado evitar las falsificaciones y mantener el valor de los documentos, perviviendo su razón de ser hasta nuestros días, cuando sigue estudiándose la Diplomática, asociada sobre todo a los Archivos y la Sigilografía⁴⁴¹.
351. La Diplomática nació para descubrir falsificaciones en los pergaminos, contiene elementos que permiten prevenir y evitar falsificaciones en documentos informáticos, ya que la metodología y principios diplomáticos

439 (España (RNTIDE), 2011), pág. 16, párrafo 40

440 (España (RNTIDE), 2011), pág. 16, figura 2

441 Tamayo, Alberto, *Archivística, Diplomática y Sigilografía*, Cátedra, Madrid, 1996. Apud. (Rivero Ortega, 2008), pág. 114.

son completamente válidos para la crítica de cualquier documento independientemente del tiempo y lugar de su creación⁴⁴².

352. La exigencia de la firma, la estructuración cronológica de los documentos e incluso las dimensiones del papel a utilizar por la Administración han ocupado a lo largo de dos siglos el tiempo de los redactores de las normas de funcionamiento de las oficinas públicas⁴⁴³.
353. El Real Decreto 1465/1999, de 17 de septiembre, criterios de imagen institucional y regula la producción documental y el material impreso de la AGE (RDIIMI)⁴⁴⁴ establece los criterios de imagen institucional y regula la producción documental y el material impreso de la Administración General del Estado. Entre los objetivos de este reglamento figura la normalización documental. La exposición de motivos destaca la importancia de los documentos, indicando que constituyen el principal instrumento en las relaciones con los ciudadanos y la organización administrativa, tomando la Administración una especial inquietud, implantando y desarrollando técnicas y programas de simplificación documental⁴⁴⁵. El artículo 3⁴⁴⁶ se refiere a la formalización, y ordena que todos los documentos que tengan actos administrativos, incluso de mero trámite, se formalicen⁴⁴⁷. En el artículo 4⁴⁴⁸ se regula la confección de documentos, estableciendo su contenido mínimo⁴⁴⁹:

- Título, que expresará su tipo, contenido esencial y procedimiento en el que se inserta.
- Número o clave asignado para la identificación del expediente.

Para el caso de los que han de formalizarse:

- Denominación del cargo o puesto de trabajo del titular del órgano administrativo competente para la emisión de documento, así como el nombre y apellidos de la persona que formaliza el documento.
 - Expresión de la delegación de competencias o delegación de firma, en su caso.
 - Lugar y fecha de formalización del documento.
 - Identificación del destinatario del documento.
354. No se establece normativamente el tipo de papel a utilizar, cada vez más superado el viejo papel de timbre, ni se dice nada sobre las consecuencias de las enmiendas y tachaduras en los documentos administrativos, pero estos aspectos formales son también relevantes en la medida que pueden

442 (Redondo Herranz, 2010), pág. 392

443 *Supra*, Capítulo II.

444 (España (RDIIMI), 1999)

445 Párrafo 2240

446 Párrafo 2241

447 Párrafo 2241

448 Párrafo 2242

449 Párrafo 2242

tener efectos sobre la integridad y fiabilidad de los expedientes administrativos. Tampoco se alcanza a regular en estas normas cuestiones como el tipo de letra o los espacios de interlineado, pero la normalización documental puede llegar a detallar hasta los aspectos de estilo. Aquí también habría que incluir las relativas al estilo en el lenguaje, que no tiene un carácter normativo, aunque sí preocupe, por razones comprensibles, las AA.PP.⁴⁵⁰.

355. Las necesidades de información no siempre requieren el acceso al documento, incluso en determinadas ocasiones puede ser un inconveniente, por lo que la residencia de los datos en tablas relacionales es necesaria para atender determinados procedimientos, tanto internos como de solicitudes de información externa. Esta estructuración de los datos facilita el tratamiento automatizado, la interoperabilidad, la reutilización comercial, así como de la misma disposición de forma abierta a todo el mundo y sin restricciones («open data»⁴⁵¹). Este movimiento, se ha impulsado en Europa mediante la Directiva 2003/98/CE, de 17 de noviembre de 2003. Puede ser una buena herramienta de gestión para fortalecer el carácter democrático de las Administraciones, en especial cuando entre en vigor la ley que regule la transparencia, el acceso a la información y el buen gobierno.
356. Es un hecho evidente que las Administraciones han gestionado la información siempre para su consumo interno, sin pararse a contemplar qué podría ser objeto de interés por la sociedad. Esta información en muchos casos es de gran valor incluso comercial, por lo que su reutilización puede liberar a la sociedad de tener que soportar un gasto innecesario.
357. El acceso a la información en poder de las Administraciones debe tener unos requisitos técnicos que la hagan susceptibles de un tratamiento automatizado, sin restricciones injustificadas para usos posteriores, y que su acceso sea gratuito (salvo que la información se entregue en soportes que requieran la realización de un gasto a la Administración, en cuyo caso se cobrará el coste de este).

3.1.4.2.1 La firma

358. La gestión de la identidad en el sector público está apuntando una concepción nueva basada en modelos de autenticación multinivel, delegación y federación. Esto permite una mejor interconexión de los servicios de las AA.PP., al objeto de hacer efectiva la libre circulación de las

450 MAP, *Manual de estilo del lenguaje administrativo*, Madrid, 1993. Apud. (Rivero Ortega, 2008), pág. 116.

451 Datos abiertos (open data en inglés) es una filosofía y práctica que persigue que determinados datos estén disponibles de forma libre a todo el mundo, sin restricciones de copyright, patentes u otros mecanismos de control.¹ Tiene una ética similar a otros movimientos y comunidades abiertos como el Software libre, el código abierto (open source en inglés) y el acceso libre (open access en inglés). http://es.wikipedia.org/wiki/Datos_abiertos. Consultado el 8.05.2013

personas físicas y una mayor eficacia en el mercado interior, al tiempo que reduce los costes burocráticos y se incrementa la lucha contra el fraude. Como tendencias específicas del sector público, podemos mencionar las siguientes⁴⁵².

- Un incremento de la adopción de la gestión de la identidad como herramienta interna de base.
 - Cada vez más entidades públicas se dotan de un gestor de identidad y acceso como herramientas de base para su gestión interna de los usuarios.
 - El incremento de movilidad y de accesos remotos, derivados de la teletramitación de procedimientos administrativos, que creará nuevas necesidades de gestión de usuarios externos.
 - El acceso de los ciudadanos a los procedimientos administrativos por Internet también incrementará, y de forma exponencial, el número de identidades a gestionar por las entidades públicas.
- La penetración de la gestión de la identidad dentro de los programas de e-gobierno.
 - Puede ayudar a la penetración de los servicios públicos.
 - Iniciativas de alcance europeo como Future of Identity in the Information Society (FIDIS)⁴⁵³ y Monitoring of the eEurope 2005 action plan, dissemination of good practices and the improvement of network and information security (MODINIS)⁴⁵⁴ consideran la gestión de trámites a escala europea, de forma interoperable.

359. Respecto a los sistemas de identidad y firma electrónica de los ciudadanos, la LAE abandona el sistema único de firma electrónica reconocida⁴⁵⁵, indicando en su artículo 13.2 que los ciudadanos podrán utilizar los siguientes sistemas de firma electrónica para relacionarse con las AA.PP., de acuerdo con lo que cada Administración determine⁴⁵⁶.

452 (Alamillo Domingo & Urios Aparisi, El nuevo régimen legal de gestión de la identidad y firma electrónica por las Administraciones Públicas, 2010), pág 660

453 FIDIS: es una Red de Excelencia, apoyada por la Unión Europea, bajo el 6º Programa Marco de Investigación y Desarrollo Tecnológico. Tiene como objeto dar forma a los requisitos para la futura gestión de la identidad de la Sociedad de la Información y la contribución a las tecnologías e infraestructuras necesarias. <<http://www.fidis.net/press-events/2009-fidis-events/fidis-summit-event/>>. Consulta: 15.11.2011

454 MODINIS: Programa Modinis (2003-2005) seguimiento del Plan de acción eEurope 2005. Se propone garantizar el seguimiento del plan de acción eEurope 2005 mediante la difusión de las buenas prácticas, la comparación de los resultados de los Estados miembros y el apoyo a las acciones de sensibilización destinadas a reforzar la seguridad de las redes de la información.

(http://europa.eu/legislation_summaries/information_society/strategies/124226c_es.htm
Consultado :15.11.2011)

455 En el artículo 3.4 LFE (España (LFE), 2003), párrafo 2176, se determina que «la firma electrónica reconocida tendrá respecto de los datos consignados en forma electrónica el mismo valor que la firma manuscrita en relación con los consignados en papel»

456 Párrafo 2085 y siguientes

- En todo caso, los sistemas de firma electrónica incorporados al eDNI⁴⁵⁷⁴⁵⁸, para las personas físicas.
 - Sistemas de firma electrónica avanzada, incluyendo los basados en certificado electrónico reconocido admitidos por las AA.PP.
 - Otros sistemas de firma electrónica, como la utilización de claves concertadas en un registro previo como usuario, la aprobación de información conocida por ambas partes u otros sistemas no criptográficos, en los términos y condiciones que en cada caso se determine.
360. Será cada Administración la que determine los sistemas que podrán ser empleados por los ciudadanos, con la excepción del eDNI⁴⁵⁹ que será de admisión obligada en todo caso⁴⁶⁰.
361. La LFE diferencia tres tipos de certificados:
- Certificados de persona física.
 - Certificados de persona jurídica. No es aplicable a las AA.PP.
 - Certificados de entidad sin personalidad jurídica⁴⁶¹.
362. Existen otros certificados empleados en la práctica por los usuarios y los prestadores de servicios, como son:
- Certificados de representación⁴⁶².
 - Certificados corporativos⁴⁶³.
363. Con base en lo dispuesto en el artículo 16 LAE⁴⁶⁴ respecto de las aplicaciones que reciban documentos que tienen que inscribirse en un registro, o que realicen notificaciones, no les será de aplicación el empleo de sistemas de firma electrónica basados en claves concertadas, mediante el sistema de aportación de información conocida por ambas partes, u otros sistemas no criptográficos, esto es así debido a que actualmente está vigente la ORDEN PRE/1551/2003, de 10 de junio, regulan los registros y las

457 El artículo 15.1 LFE (España (LFE), 2003), 2189, define al eDNI como «*el documento de identidad que acredita electrónicamente la identidad personal de su titular y permite la firma electrónica de documentos*»

458 Tiene la consideración de firma electrónica reconocida

459 Entró en vigor el día 24 de diciembre, día siguiente a la publicación en el BOE (Disposición final cuarta) del Real Decreto 1553/2005, de 23 de diciembre, por el que se regula la expedición del Documento Nacional de Identidad y sus certificados de firma electrónica.

460 (Alamillo Domingo & Urios Aparisi, El nuevo régimen legal de gestión de la identidad y firma electrónica por las Administraciones Públicas, 2010).

461 Regulado en la Orden EHA/3256/2004, de 30 de septiembre.

462 Deberán incluir una indicación del documento público que acredite de manera fehaciente las facultades del firmante, que es el suscriptor del certificado individual y el poseedor de claves del certificado corporativo [artículo 11.4 LFE (España (LFE), 2003)], párrafo 2186. Cuando sea obligatoria la inscripción, una indicación de los datos del registro público [artículo 13 LFE (España (LFE), 2003)], párrafo 2188

463 Habitualmente nace una relación laboral u orgánica de pertenencia a una corporación.

464 Párrafo 2094

notificaciones telemáticas, así como la utilización de medios telemáticos para la sustitución de la aportación de certificados por los ciudadanos (ORNT)⁴⁶⁵.

364. En el artículo 13.3 LAE⁴⁶⁶ se determina que los sistemas que las AA.PP. pueden emplear para su identificación:
- a) Sistemas de firma electrónica basados en la utilización de certificados de dispositivo seguro o medio equivalente que permita identificar la sede electrónica y el establecimiento con ella de comunicaciones seguras.
365. Se pueden establecer, para respetar las condiciones de seguridad relativas a la publicación en la sede electrónica, las siguientes recomendaciones
- Los documentos a publicar deben ser firmados, para garantizar su autenticidad, conforme a lo dispuesto en el artículo 29.1 LAE⁴⁶⁷ pudiendo realizarse mediante un sello de actuación administrativa automatizada, según el artículo 18.1 LAE⁴⁶⁸ o por una persona al servicio de la Administración⁴⁶⁹.
 - Que los documentos incorporen un sello de fecha y hora.
- b) Sistemas de firma electrónica para la actuación administrativa automatizada⁴⁷⁰.
366. Debe haber siempre un acto aprobatorio por parte del órgano administrativo competente, de los programas y aplicaciones.
367. Según el artículo 18 LAE⁴⁷¹ el sello de órgano es el sistema de firma electrónica para la actuación administrativa automatizada. Con ello se sigue la regla de exigir la identificación y la autenticación del ejercicio de la competencia. Salvando las críticas sobre la equivalencia entre firma electrónica y sello de órgano, el artículo 18 LAE⁴⁷² indica que el sello debe estar basado en certificado electrónico que reúna los requisitos exigidos por la legislación de firma electrónica. La competencia administrativa es irrenunciable y se ejerce por el órgano que la tiene atribuida, según el artículo 12 LRJ-PAC^{473 y 474}.

465 Párrafo 2250

466 Párrafo 2088

467 Párrafo 2117

468 Párrafo 2095

469 Artículo 19 LAE, párrafo 2098

470 Artículo 13.3 b) (España (LAE), 2007), párrafo 2088

471 Párrafos 2095 y siguientes

472 Párrafos 2095 y siguientes

473 El órgano administrativo es la pluralidad de puestos de trabajo que dependen de una misma jefatura. El artículo 5.2 de la LOFAGE (España (LOFAGE), 1997) dice que «tendrán la consideración de órganos las unidades administrativas a las que se atribuyan funciones que tengan efectos jurídicos frente a terceros, o cuya actuación tenga carácter preceptivo.»

474 Párrafo 1905

368. El artículo 39 de la LAE⁴⁷⁵ no tiene carácter básico, por lo que puede dar lugar a que se regule de forma distinta a la establecida en esta Ley.
369. El sello de órgano quiebra la tradicional concepción del acto administrativo, como declaración de voluntad, de juicio, de conocimiento o de deseo, realizado por un órgano administrativo en el ejercicio de una potestad administrativa, pues la declaración que se deriva de un sello de órgano difícilmente puede recibir alguno de los calificativos anteriormente mencionados⁴⁷⁶.
370. El uso del sello electrónico de órgano puede aplicarse al foliado del expediente administrativo que contiene el artículo 32.2 LAE⁴⁷⁷. La única referencia expresa que esta norma hace al empleo del sello es para la automatización del proceso de digitalización de documentos en soporte papel y obtención de las correspondientes copias electrónicas⁴⁷⁸.
371. En el artículo 38.2 LAE⁴⁷⁹ se limita la adopción y notificación de resoluciones de forma automatizada a aquellos procedimientos en los que así está previsto. La actuación administrativa automatizada está definida en el anexo de la LAE como la producida por un sistema de información adecuadamente programado, sin necesidad de intervención de persona física. Esta definición excluye la posibilidad de la actuación automatizada en aquellos supuestos donde existe discrecionalidad por parte de la Administración, aplicándose claramente en los supuestos reglados.
372. El sello de órgano ha de quedar excluido de todos aquellos supuestos en que exista un elemento subjetivo, valoración o motivación en la actuación administrativa⁴⁸⁰. La administración del sello de órgano es una manifestación de que la Informática manda o puede mandar y que la persona física pierde o puede perder el control. El sello de órgano ha de quedar excluido de todos aquellos supuestos en que exista un elemento subjetivo, valoración o motivación en la actuación administrativa⁴⁸¹.
373. Casos propuestos por Alamillo Domingo⁴⁸² de uso de certificado de sello:
- Expedición automática de recibos de presentación por el registro electrónico de la Administración.
 - Actos automáticos de impulso del procedimiento y de puro trámite.

475 Párrafo 2138

476 (Alamillo Domingo & Urios Aparisi, El nuevo régimen legal de gestión de la identidad y firma electrónica por las Administraciones Públicas, 2010), pág. 678

477 Párrafo 2128

478 Artículo 30.3 LAE, párrafo 2122

479 Párrafo 2137

480 (Alamillo Domingo & Urios Aparisi, El nuevo régimen legal de gestión de la identidad y firma electrónica por las Administraciones Públicas, 2010)

481 (Alamillo Domingo & Urios Aparisi, El nuevo régimen legal de gestión de la identidad y firma electrónica por las Administraciones Públicas, 2010), pág. 680

482 (Alamillo Domingo & Urios Aparisi, El nuevo régimen legal de gestión de la identidad y firma electrónica por las Administraciones Públicas, 2010)

- Actuaciones automatizadas de comprobación y automatización.
- Foliado automático de expedientes electrónicos.
- Apertura y cierre de libros electrónicos.

374. La apertura y el cierre de libros consiste en la secuenciación de los registros que forman parte de un libro electrónico mediante el encadenamiento criptográfico de los registros y otras técnicas similares. El acto de apertura implica la creación y la firma del primer registro, a partir del cual empieza la cadena de registros, mientras que el acto de cierre finaliza la cadena y protege toda la secuencia con un sello de fecha y hora final. Los actos de encadenamiento criptográfico de registros, que se realizan entre el segundo registro (encadenado con el primero) y el cierre (encadenado con el último registro), se llevan a cabo sin nueva identificación del órgano⁴⁸³.

- Actos automáticos de constancia, como la expedición de notas simples y certificaciones administrativas de los asientos de registros electrónicos y de los contenidos de los libros electrónicos.
- Emisión automática de copias auténticas de documentos electrónicos.
- Digitalización de documentos en soporte papel.
- Actos automáticos de comunicación con el ciudadano.
- Migraciones y cambios de formato automáticos, en particular a efectos de archivo.
- Intercambio automático de datos entre Administraciones en entornos cerrados y abiertos.

375. Ignacio Alamillo Domingo y Xavier Urios proponen además que también es susceptible de aplicar la actuación automatizada a los actos de impulso⁴⁸⁴ en el procedimiento.

376. El empleo del sello y su aplicación a otros tipos de actos, especialmente los resolutivos, nos lleva a una necesaria reforma del marco teórico del órgano administrativo y al necesario establecimiento de controles jurídicos sobre la programación de los sistemas de tramitación que hagan uso del sello, para evitar posibles desviaciones informáticas de poder⁴⁸⁵.

c) Firma electrónica del personal al servicio de las AA.PP.

377. El artículo 19 LAE⁴⁸⁶ establece la firma electrónica del personal al servicio de las AA.PP. La identificación y autenticación del ejercicio de la competencia de una Administración se hará mediante la firma electrónica del personal a su servicio⁴⁸⁷. Cada Administración Pública puede proveer a su personal de firma electrónica.

483 (Alamillo Domingo & Urios Aparisi, La actuación administrativa automatizada en el ámbito de las Administraciones Públicas (análisis jurídico y metodológico para la construcción y explotación de trámites automáticos, 2011), pág. 166-167

484 Conforme a lo dispuesto en el artículo 74.1 (España (LRJ-PAC), 1992), párrafo 1995

485 (Alamillo Domingo & Urios Aparisi, El nuevo régimen legal de gestión de la identidad y firma electrónica por las Administraciones Públicas, 2010), pág. 681

486 Párrafo 2098

487 Órganos, cargos, empleados públicos y otras personas que prestan servicios en las Administraciones Públicas.

378. Las ventajas de la certificación corporativa se muestran en toda su plenitud en el caso de los certificados de personal al servicio de las AA.PP., puesto que la organización pública, en cuanto suscriptora de certificados corporativos, detenta las facultades importantes de: solicitud, suspensión, revocación e incluso recuperación de las claves de cifrado del personal⁴⁸⁸.
379. Los certificados de órgano o cargo no aparecen como tales en el marco jurídico de la Administración electrónica, se llega a ellos mediante la consideración de la lectura del artículo 19 LAE⁴⁸⁹ en el que se indica que *«la identificación y autenticación del ejercicio de la competencia de la Administración Pública, órgano o entidad actuante, cuando utilice medios electrónicos, se realizará mediante firma electrónica del personal a su servicio»*. En el apartado segundo se indica que *«cada Administración Pública podrá proveer a su personal de sistemas de firma electrónica, los cuales podrán identificar de forma conjunta al titular del puesto de trabajo o cargo y a la Administración y órgano en la que presta su servicio»*.
380. En el artículo 13.3 LFE⁴⁹⁰ encuadrado en el capítulo dedicado a los certificados reconocidos, se dispone que *«cuando el certificado reconocido contenga otras circunstancias personales o atributos del solicitante, como su condición de titular de un cargo público, su pertenencia a un colegio profesional o su titulación, éstas deberán comprobarse mediante los documentos oficiales que las acrediten, de conformidad con su normativa específica.»*
381. El empleo del eDNI para la autenticación del personal al servicio de la Administración, no parece muy recomendable porque no contiene información de la condición de funcionario de su titular, además de no ser obligatorio disponer de los estos certificados electrónicos, de forma que las funciones de firma electrónica son voluntarias.

d) Intercambio electrónico de datos en entornos cerrados de comunicación, conforme a lo específicamente acordado entre las partes.

382. Los sistemas de identificación y firma electrónica en los intercambios de datos en entornos cerrados de comunicación están regulados en el artículo 20 LAE⁴⁹¹ que dispone de la conservación de los documentos electrónicos transmitidos.
- Existe un conjunto de derechos en relación con la identidad y la firma electrónica entre los que se encuentra el derecho a la obtención de la identidad electrónica, que no queda universalizado con el eDNI, ya que

488 (Alamillo Domingo & Urios Aparisi, El nuevo régimen legal de gestión de la identidad y firma electrónica por las Administraciones Públicas, 2010), pág. 682

489 Párrafo 2098

490 Párrafo 2188

491 Párrafo 2099

este no cubre aún a todos los ciudadanos, por lo que la política de identidad electrónica debe completarse con otros sistemas⁴⁹².

383. Según se dispone en el artículo 13.1 LAE⁴⁹³ las AA.PP. deberán admitir sistemas de firma electrónica adecuados para la identificación de los participantes en un procedimiento administrativo, la integridad e integridad de los documentos electrónicos.
384. Por otra parte, la obligación de admisión de certificados está regulada en el artículo 21.1 LAE⁴⁹⁴ en el que se dispone que *«los certificados electrónicos reconocidos emitidos por prestadores de servicios de certificación serán admitidos por las AA.PP. como válidos para relacionarse con las mismas, siempre y cuando el prestador del servicio de certificación ponga a disposición de las AA.PP. la información que sea precisa en condiciones que resulten tecnológicamente viables y sin que suponga coste alguno para aquellas»*. De lo dispuesto en este precepto, se desprende que solo los certificados reconocidos se encuentran cubiertos por la obligación de admisión por las AA.PP. La admisión del resto de sistemas de firma electrónica está contemplada en el artículo 21.2 LAE⁴⁹⁵ donde se indica que *«los sistemas de firma electrónica utilizados o admitidos por alguna Administración Pública distintos de los basados en los certificados a los que se refiere el apartado anterior podrán ser asimismo admitidos por otras Administraciones, conforme a principios de reconocimiento mutuo y reciprocidad»*. En el mismo sentido, dentro del artículo 4. e) LAE⁴⁹⁶ se describe el principio de cooperación en la utilización de medios electrónicos por las AA.PP., *«se garantizará el reconocimiento mutuo de los documentos electrónicos y de los medios de identificación y autenticación que se ajusten a la LAE»*.
385. Los certificados de persona jurídica solo se podrán utilizar «cuando se admita en relaciones que mantenga la persona jurídica con las AA.PP.»⁴⁹⁷. Lo mismo sucede para el caso de los certificados de entidad sin personalidad jurídica artículo 15.3 LAE⁴⁹⁸.
386. Un ejemplo lo encontramos cuando una Administración acepta un certificado y produce documentos válidos que después remite a otra Administración, que los deberá admitir, aún cuando no lo haga el sistema de firma electrónica con el que se protegieron. Quizá una de las condiciones de recepción del documento sea que el mismo, una vez verificada la firma por la Administración que inicialmente admitió el sistema de firma empleado, sea sellado como auténtico por dicha Administración, en cuyo caso la

492 (Alamillo Domingo & Urios Aparisi, El nuevo régimen legal de gestión de la identidad y firma electrónica por las Administraciones Públicas, 2010), pág. 687

493 Párrafo 2084

494 Párrafo 2100

495 Párrafo 2100

496 Párrafo 2067

497 Artículo 7.3 LFE, párrafo 2185

498 Párrafo 2093

Administración destinataria del documento sencillamente podría confiar en la validez del sello e ignorar la firma «interior» del mismo⁴⁹⁹.

387. El régimen de libre acceso al mercado de firma electrónica se consagró con la Directiva 99/93/CE (artículo 3.1) donde se indica que «*los Estados Miembros no condicionarán la prestación de servicios de certificación a la obtención de autorización previa*». Este mandato se trasladó a España mediante el artículo 5.1 LFE⁵⁰⁰ que literalmente nos dice que «*la prestación de servicios de certificación no está sujeta a autorización previa y se realizará en régimen de libre competencia*».
388. La relación de sistemas de firma electrónica avanzada admitidos, con carácter general en el ámbito de cada Administración Pública, deberá ser pública y accesible por medios electrónicos. Dicha relación incluirá, al menos, información sobre los elementos de identificación utilizados así como, en su caso, las características de los certificados electrónicos admitidos, los prestadores que los expiden y las especificaciones de la firma electrónica que puede realizarse con dichos certificados⁵⁰¹. En el artículo 4.1 LFE⁵⁰² se determina la posibilidad de establecer condiciones adicionales al uso de la firma electrónica en los procedimientos, que podrán incluir, entre otras: imposición de fechas electrónicas sobre los documentos que integran los expedientes electrónicos en forma de marcas o sellos de fecha y hora, algoritmos concretos de firma o de cifrado, mecanismos de verificación concretos, métodos para garantizar el archivo de datos firmados. Estas condiciones adicionales al uso de la firma electrónica deben ser: objetivos, proporcionales, transparentes, no discriminatorios, y no obstaculizar la prestación de servicios de certificación al ciudadano cuando intervengan diferentes Administraciones.
389. Con el objeto de fomentar la interoperabilidad y el reconocimiento mutuo de los documentos electrónicos, los certificados de sede, sello y empleado público, deben ser admitidos directamente, sin condiciones adicionales por las AA.PP., dada su condición de documentos administrativos válidos⁵⁰³.
390. La representación⁵⁰⁴ ante la Administración Pública, se articula en el artículo 32 LRJ-PAC donde se dispone que los interesados con capacidad de obrar, podrán actuar por medio de representante. La representación por persona habilitada por la Administración precisa la previa habilitación de representante mediante acuerdo previo, así como el registro y control de dicha habilitación. El representante no acredita de forma previa su

499 (Alamillo Domingo & Urios Aparisi, El nuevo régimen legal de gestión de la identidad y firma electrónica por las Administraciones Públicas, 2010), pág. 690

500 Párrafo 2184

501 Artículo 15.2 LAE, párrafo 2093

502 Párrafo 2182

503 (Alamillo Domingo & Urios Aparisi, El nuevo régimen legal de gestión de la identidad y firma electrónica por las Administraciones Públicas, 2010), pág. 700

504 Se pueden distinguir dos tipos de representaciones: legal (concedida por ley) y voluntaria (concedida por una persona a otra mediante negocio jurídico). Párrafo 1916 y 1917

representación, sino que se presume la validez de los actos realizados en nombre de terceros, con base en el negocio jurídico de previa habilitación realizado por la Administración. Las AA.PP. podrán habilitar a personas autorizadas para la realización de determinadas transacciones electrónicas en representación de los interesados⁵⁰⁵.

391. La representación por funcionario está regulada en el artículo 22 LAE⁵⁰⁶ que dispone que la realización de cualquier operación por medios electrónicos cuando el ciudadano no disponga de identificación o autenticación electrónica, se podrá realizar por funcionarios públicos mediante el sistema de firma electrónica del que estén dotados, debiendo dejar constancia del consentimiento expreso.
392. En este caso se trata de una asistencia que el funcionario presta al ciudadano que no dispone de identidad y firma electrónica para la realización de una determinada actuación empleando medios electrónicos. Hay que determinar la forma en que el ciudadano pueda prestar su consentimiento, el medio por el cual la Administración va a generar constancia suficiente de dicho consentimiento, pudiendo hacerse a través de la firma manuscrita en documento creado en soporte papel.
393. Los registros de representante se deben apoyar en los últimos avances de las TICs, y en especial los producidos a tenor de la Web Semántica, relacionados directamente con el uso de las firmas digitales. Estos avances ofrecen oportunidades reales para eliminar la necesidad de solicitar a los ciudadanos y empresas los documentos acreditativos de sus facultades y capacidades. Conseguir implantar estas tecnologías y métodos supondrá una simplificación en la tramitación formal, así como la reducción de los documentos que forman el expediente, sin reducción de las garantías jurídicas.
394. La transformación de los procedimientos administrativos mediante la utilización de técnicas electrónicas es una ocasión importante para la simplificación administrativa⁵⁰⁷.
395. Las formas de acreditación electrónica son:
- Mediante inscripción previa en libro-registro electrónico de representantes.
 - A posteriori, como se indica en los casos de los artículos 22 y 23 LAE⁵⁰⁸ requiere la previa habilitación de la persona que actúa como representante presunto.
 - Mediante certificados electrónicos con atributo de representación.
396. La adopción de un sistema de gestión federada de las capacidades supone un avance frente al modelo actual, ineficiente y de dudosa utilidad en el

505 Artículo 23 LAE, párrafo 2102

506 Párrafo 2101

507 García Rubio, F. (2003): *Las nuevas tecnologías ante el Derecho y la organización administrativa*, INAP, Madrid. Apud. (Palomar Olmeda, 2010), pág. 611

508 Párrafos 2101 y 2102

mundo de las redes interconectadas. Se trata de establecer un modelo de acreditación de la identidad y capacidad de vigencia continuada en el tiempo, en el que la capacidad de la persona acreditada por el registro que así lo ha comunicado a la Administración despliega todos sus efectos jurídicos mientras no se modifique o revoque aquella por cualquiera de las causas previstas legalmente.

Estado de las TICs.

397. Como consecuencia de las exigencias relativas a la integridad y autenticidad del documento electrónico, la necesaria intervención de una tercera parte de confianza, el prestador de servicios de certificación, puede conllevar una dificultad añadida por cuanto este último deberá conservar, ¿durante cuánto tiempo?, los medios adecuados que permitan hacer las comprobaciones necesarias acerca del estado de validez o revocación de los certificados en el concreto momento en que el documento fuera firmado digitalmente. Se trata, en definitiva, de una nueva dimensión de la accesibilidad vinculada a las exigencias de autenticidad e integridad de la información que, en última instancia, se refiere a las condiciones de conservación de los datos, de manera que llegado el momento necesario puedan volver a vincularse con su autor en las condiciones originales⁵⁰⁹.
398. En puridad la firma electrónica sólo identifica al solicitante/titular de los certificados y no a quien realmente la utiliza, de ahí que se refiera a la firma electrónica como un *sello* más que como una firma⁵¹⁰. Corresponde al titular de la competencia administrativa acreditar su titularidad y la de la de los medios instrumentales utilizados para exteriorizar sus manifestaciones de voluntad, de manera que si niega haber realizado una determinada manifestación tendrá que probar la diligencia en la custodia de las claves, su denuncia ante las autoridades si se ha percatado de su utilización ilegal y, en general, mostrar una actitud que permita entender deshecha la presunción de que la actuación ligada a la firma electrónica corresponde al titular⁵¹¹.
399. Firma electrónica simple: la que no sea avanzada ni reconocida, tal como dispone el artículo 3.10 LFE⁵¹². Sólo garantiza la identidad del autor pero en modo alguno la integridad de la información. Se trataría de dar una respuesta a ciertas prácticas muy frecuentes en el día a día de la actividad administrativa como, por ejemplo, la incorporación a los documentos administrativos de firmas manuscritas digitalizadas o la utilización de sistemas de seguridad basados en un nombre de usuario y una contraseña, que en principio no asegurarían de forma razonable por sí mismos la integridad de la información y, en el primer caso, ni siquiera la autoría por

509 (Valero Torrijos J. , 2008), pág. 33

510 [Rodríguez Adaros, A. (2005): La seguridad de la firma electrónica. Consecuencias de su uso por un tercero, Consejo General del Notariado, Madrid. (Consultado en (Valero Torrijos J. , 2008).(pág. 42)].

511 Palomar Olmeda, A. (2007): *La actividad administrativa efectuada por medios electrónicos*, Thomson-Aranzadi, Cizur Menor. Apud. (Valero Torrijos J. , 2008), pág. 43.

512 Párrafo 2179

parte del titular de la firma por cuanto cualquiera podría suplantarle sin mayores dificultades. El artículo 45.5 LRJ-PAC⁵¹³ requiere inexcusablemente como requisito de validez que se asegure la autenticidad e integridad del documento administrativo electrónico, exigencias que no se darían necesariamente cuando se hubiera empleado la modalidad de firma electrónica que nos ocupa. Nos podríamos encontrar ante una potencial divergencia entre el contenido del documento y la voluntad real del órgano administrativo, autoridad o funcionario público que aparentemente lo suscribe, de ahí que deba rechazarse la utilización de los referidos ejemplos de firma electrónica simple para los documentos administrativos⁵¹⁴.

400. En consecuencia, la plena validez y eficacia del documento administrativo electrónico nos remite necesariamente a la utilización de la firma electrónica avanzada o reconocida, siendo también admisible el empleo de los mecanismos de identificación y autenticación enumerados en el artículo 13.3 LAE⁵¹⁵ y regulados en el artículo 20 LAE^{516 y 517}.

Los servicios de validación sólo se encuentran accesibles previa satisfacción de una cierta cantidad económica. Se trata de un modelo de negocio basado en el pago por el destinatario de los documentos firmados y no por parte de quien los firma, que es en realidad a quien se le presta el servicio. En el artículo 21 LAE⁵¹⁸ se especifica que los certificados reconocidos sólo serán admitidos cuando el prestador ponga a disposición de la Administración Pública la información precisa en condiciones técnicamente viables y sin coste alguno para ella⁵¹⁹.

Es necesario realizar la validación del certificado digital con el que se ha firmado electrónicamente un documento, con quien lo expidió.

401. En el artículo 21.3 LAE⁵²⁰ se dispone que la Administración General del Estado debe ofrecer una plataforma de verificación del estado de revocación de todos los certificados admitidos en el ámbito de las AA.PP. que será de libre acceso por parte de todos los Departamentos y Administraciones⁵²¹.
402. Cuando para firmar un documento se hubieren empleado las claves privadas asociadas a los certificados electrónicos correspondientes a la persona física, podríamos encontrarnos con un doble supuesto: que utilice el eDNI, ya que en definitiva, se trata de identificar a su titular o, por el contrario, que se opte por un certificado profesional que haya sido expedido a instancias de

513 Párrafo 1947

514 (Valero Torrijos J. , 2008), pág. 44

515 Párrafo 2088

516 Párrafo 2099

517 (Valero Torrijos J. , 2008), pág. 45

518 Párrafo 2100

519 (Valero Torrijos J. , 2008), pág. 46

520 Párrafo 2100

521 (Valero Torrijos J. , 2007), (pág. 47)

la Administración Pública en la que se integra el firmante, en cuyo caso cabría incluso pensar en una doble posibilidad en función de que identifique únicamente a la persona física, o también incorpore algún tipo de atributo que acredite su condición de personal o autoridad al servicio de la correspondiente Administración⁵²². Estamos ante un ejemplo que evidencia cómo la Criptografía puede ofrecer mayor seguridad en términos jurídicos por cuanto, en definitiva, cuando el titular de un órgano administrativo o un funcionario público firman un documento en soporte papel no tiene lugar comprobación alguna sobre la vigencia o no de su condición subjetiva o, al menos, tal actividad de constancia no se realiza más que a posteriori, una vez detectado un posible problema. Por el contrario, el sistema asociado a certificados electrónicos supone que automáticamente se lleve a cabo tal constatación, lo que obliga en definitiva adoptar las medidas técnicas y organizativas que permitan aprovechar tal potencialidad⁵²³.

403. La encriptación es la base de la firma electrónica, la cual se encuentra no sólo reconocida, sino regulada legislativamente. La encriptación no es más que un código, al igual que lo son los idiomas. De ahí que en realidad, el documento encriptado sea equivalente al documento extranjero⁵²⁴.
404. La Criptografía es la ciencia que estudia los sistemas para mantener las informaciones secretas y legibles únicamente para quien posee la llave para descifrarlos⁵²⁵. En el campo de las TICs, por tanto, la encriptación es el proceso por el que se transforman mensajes digitales a un código, de forma tal que únicamente su emisor y el destinatario pasa conocer su contenido⁵²⁶. Constituyéndose por tanto, en un mecanismo idóneo para salvaguardar la confidencialidad de las transmisiones, convirtiéndose en un elemento básico para la seguridad del tráfico jurídico⁵²⁷.
405. El sello de órgano permitirá dar respuesta a determinados procedimientos de gestión documental donde hasta ahora era necesario utilizar la firma personal, como son la compulsa electrónica mediante digitalización certificada, la impresión autenticada a partir de originales electrónicos, la generación de versiones de archivo de expedientes electrónicos, y la

522 (Valero Torrijos J. , 2008), pág. 49

523 (Valero Torrijos J. , 2008), pág. 50

524 (Fernández Hernández, 2008), pág.129

525 [Cammarata, M., y Maccarone, E., *La firma digitale sicura. Il documento informatico nell'ordinamento italiano*. Giuffè, Milano, 2003, pág. 22.]. Apud. (Fernández Hernández, 2008), pág. 130

526 [Drummond, V., *Internet, Privacidad y Datos Personales*. Traducción y notas de Espín Alba, I., Reus. Madrid. 2004, pág. 153], Consultado en (Fernández Hernández, 2008), pág. 130)

527 [Vera Santos, J.M., «Derechos fundamentales, Internet y nuevas tecnologías de la información y la comunicación», en García Mexía, P., (Dtor.), *Principios de Derecho de Internet*, 2ª ed., Tirant lo Blanch, Valencia, 2005, pág. 207]. Consultado en (Fernández Hernández, 2008), pág.130).

validación de migraciones de documentos realizadas con finalidades de preservación⁵²⁸.

406. En la Resolución de la NTI del Documento Electrónico⁵²⁹, se establece que «los documentos administrativos electrónicos, y aquellos susceptibles de formar parte de un expediente, tendrán siempre asociada al menos una firma electrónica...».

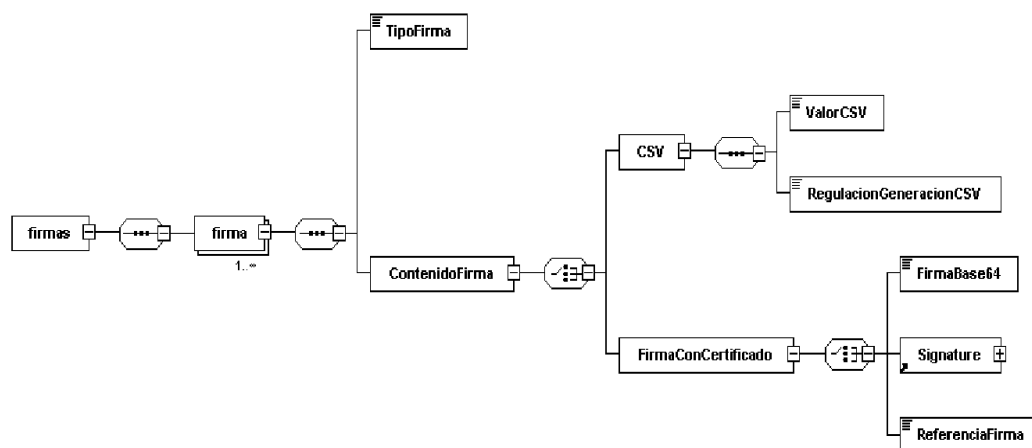


Ilustración 11: XSD⁵³⁰ Firmas⁵³¹

407. Como norma general, para garantizar la autenticidad e integridad de cualquier documento electrónico, cabe contemplar la asociación, al menos, de una firma electrónica⁵³².
408. Firma electrónica del ciudadano, en sus relaciones con las organizaciones, supone la posibilidad de utilizar⁵³³:
- Sistema de firma electrónica incorporado en el eDNI.
 - Sistema de firma electrónica avanzada, cuya relación sea pública y accesible por medios electrónicos para identificarse y autenticar sus documentos.

528 (Serra Serra, Gestión y conservación de los documentos electrónicos desde la perspectiva archivística: un nuevo escenario de actuación, 2008) pág. 300

529 (España (RNTIDE), 2011)

530 XML Schema Definition

531 (España (RNTIDE), 2011)

532 (España (RNTIDE), 2011), pág. 18, párrafo 43

533 (España (RNTIDE), 2011), pág. 18, párrafo 44

- Otros sistemas, tales como claves concertadas en un registro previo, u otros sistemas no criptográficos, siempre y cuando la organización así lo considere de forma justificada, teniendo en cuenta los datos e intereses afectados. En este caso, la organización correspondiente es la encargada de garantizar la integridad y el no repudio por ambas partes de los documentos electrónicos.

409. Firma electrónica por parte de las organizaciones,⁵³⁴:

- Firma basada en certificado. Cuando se aplica a un documento electrónico conlleva la inclusión, en la propia firma, de información de contexto que facilitará la correcta interpretación de la misma.
- Sistema de CSV, el valor de este y la referencia a la orden o resolución que regule su generación, se incorporará al documento electrónico correspondiente como metadato mínimo obligatorio a través del bloque firma.

410. Como componente del documento electrónico, cada organización es responsable de la gestión y conservación de las firmas electrónicas asociadas a cada documento, con independencia de que éstas hubiesen sido realizadas por un tercero (ciudadano y otras organización) o por la propia organización⁵³⁵.

411. Las primeras iniciativas legislativas en materia de firma electrónica, certificados y entidades de certificación surgen en Estados Unidos donde se aprueba la primera ley de firma digital (la *Utah Digital Signature Act* de 1995)⁵³⁶. El 13 de diciembre de 1999 se aprobó la Directiva 1999/93/CE del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se establece un marco comunitario para la firma electrónica. La aprobación de la directiva implicó su preceptiva incorporación al ordenamiento interno de los estados miembros⁵³⁷.

412. El objeto de la ley es regular, en primer lugar, la firma electrónica como elemento de seguridad de las comunicaciones electrónicas en sus diversos aspectos⁵³⁸.

413. La LISI⁵³⁹, modifica, en distintos aspectos, la redacción inicial de la LFE⁵⁴⁰.

414. Lo que debe comprobarse, en caso de impugnarse en juicio una firma electrónica reconocida, es si concurren los elementos constitutivos de dicho tipo de firma electrónica⁵⁴¹.

534 (España (RNTIDE), 2011), pág. 18, párrafo 45

535 (España (RNTIDE), 2011), pág. 19, párrafo 46

536 (Martínez Nadal, 2009), pág. 23.

537 (Martínez Nadal, 2009), pág. 24.

538 (Martínez Nadal, 2009), pág. 31.

539 (España (LISI), 2007)

540 (Martínez Nadal, 2009), pág. 33.

541 (Martínez Nadal, 2009), pág. 34.

415. Para la comprobación de los datos relativos a las personas jurídicas y a la representación de las mismas será suficiente que sean aportados y cotejados los documentos públicos en los que figuren los citados datos, estableciendo así un nivel de exigencia equiparable al empleado por las propias AA.PP. en el cotejo y bastanteo⁵⁴² de ese tipo de datos⁵⁴³.
416. La firma electrónica constituye un instrumento capaz de permitir una comprobación de la procedencia y de la integridad de los mensajes intercambiados a través de redes de telecomunicaciones, ofreciendo las bases para evitar el repudio, si se adoptan las medidas oportunas, basándose en fechas electrónicas⁵⁴⁴.
417. Pueden distinguirse las siguientes categorías de firmas: firmas electrónicas, firmas electrónicas avanzadas y firmas electrónicas avanzadas basadas en un certificado reconocido y realizadas por un dispositivo seguro de creación de firma (que se denominan firmas reconocidas). Y, en este cuadro de posibles clasificaciones, cabría añadir también a las firmas digitales verificadas por referencia a un certificado emitido por una entidad de certificación especialmente cualificada (por ejemplo un notario o un registrador); e incluso, también, las firmas digitales autenticadas ante notario, es decir, aquellas en las que se pone la firma sobre el mensaje electrónico en presencia de un fedatario público o funcionario especialmente cualificado⁵⁴⁵.
418. El artículo 1 de la LISI⁵⁴⁶ establece la obligatoriedad del uso de la factura electrónica en el marco de la contratación con el sector público estatal en los términos que se precisen en la ley reguladora de la contratación en el sector público⁵⁴⁷.
419. Los riesgos más importantes derivados de un intercambio de información a través de redes abiertas son:
- Que el autor y fuente del mensaje haya sido suplantado.
 - Que el mensaje sea alterado.
 - Que el emisor del mensaje niegue haberlo transmitido o el destinatario haberlo recibido.
 - Que el contenido del mensaje sea leído por una persona no autorizada.
420. Los prestadores de servicios son las entidades que hacen posible en empleo de la firma electrónica. Expiden certificados electrónicos, por medio de los cuales se relacionan las herramientas de firma en poder de cada usuario con

542 Se entiende por «bastanteo de poderes», al proceso por el que se acredita la comprobación por parte de la Administración de que las facultades o poderes de una o varias personas físicas son suficientes para actuar en nombre y representación de una determinada persona jurídica en la realización de determinadas actuaciones ante la Administración.

543 (Martínez Nadal, 2009), pág. 34.

544 (Martínez Nadal, 2009), pág. 40.

545 (Martínez Nadal, 2009), pág. 47.

546 Párrafo 2196

547 (Martínez Nadal, 2009), pág. 51.

su identidad personal, lo que les permite a estos darse a conocer en el ámbito telemático y electrónico⁵⁴⁸.

421. El comercio electrónico y la administración digital han puesto de manifiesto la necesidad del servicio de acuse de recibo, denominado en el ámbito técnico no repudio en destino. Un primer ejemplo concreto es el registro de entrada digital, que deberá emitir un acuse de recibo que permita verificar *a posteriori* que efectivamente un documento se presentó en una fecha determinada y con un contenido concreto. Otro ejemplo son las notificaciones que envía la Administración y para las que hay que garantizar que el destinatario emitirá un acuse de recibo una vez se ponga el mensaje a su disposición⁵⁴⁹.
422. El artículo 45.5 de la LRJ-PAC⁵⁵⁰ dispone que se admitan los documentos electrónicos siempre que, entre otros requisitos, quede resuelto, en su caso, el problema del repudio en destino⁵⁵¹.
423. La LFE aborda los problemas de autenticación e integridad de las comunicaciones electrónicas (no así el tema del no repudio en destino)⁵⁵². El artículo 12 del RDTEIT⁵⁵³ dedicado a la regulación de notificaciones telemáticas basadas en la denominada dirección electrónica única aquella dirección electrónica habilitada a efectos de notificaciones electrónicas, que deberá ser única para todas las posibles notificaciones a practicar por la AGE y sus organismos y que debe cumplir los siguientes requisitos:
- Poseer identificadores de usuario y claves de acceso para garantizar la exclusividad de uso.
 - Contar con mecanismos de autenticación que garanticen la identidad del usuario.
 - Contener mecanismos de cifrado para proteger la confidencialidad de los datos.
424. Si en principio se aplica el principio de libertad de forma a la contratación tradicional, y se admiten incluso contratos simplemente orales, sin soporte papel y por tanto sin firma manuscrita, del mismo modo serán no sólo admisibles sino plenamente válidos y eficaces los contratos electrónicos sin firma electrónica⁵⁵⁴.

548 Exposición de motivos, Ley 59/2003, de 19 de diciembre, de Firma electrónica. Párrafo 2170

549 (Martínez Nadal, 2009), pág. 55.

550 Párrafo 1947

551 (Martínez Nadal, 2009), pág. 56.

552 (Martínez Nadal, 2009), pág. 57.

553 Párrafos 2220 y siguientes

554 (Martínez Nadal, 2009), pág. 58.

425. El simple hecho de que un prestador establecido en España utilice medios tecnológicos situados fuera de España no excluye la aplicación de la Ley española de firma electrónica⁵⁵⁵.
426. No se considera necesaria tal regulación en el caso de prestadores de servicios que actúen en comunidades cerradas⁵⁵⁶.
- «no se precisa un marco reglamentario para las firmas electrónicas utilizadas exclusivamente dentro de sistemas basados en acuerdos voluntarios de derecho privado celebrados entre un número determinado de participantes; en la medida en que lo permita la legislación nacional ha de respetarse la libertad de las partes para concertar de común acuerdo las condiciones en que aceptarán las firmas electrónicas; no se debe privar a las firmas electrónicas utilizadas en estos sistemas de eficacia jurídica ni de su carácter de prueba en los procedimientos judiciales...»⁵⁵⁷.*
427. El artículo 1 de la LFE⁵⁵⁸ en principio, parece ampliar su ámbito de aplicación a todo prestador, con independencia de que actúe para el público en general o no⁵⁵⁹.
428. Como es sabido, en el comercio electrónico el clásico documento de papel es sustituido por el novedoso documento electrónico. Correlativamente, desaparecen las tradicionales firmas manuscritas que pueden ser reemplazadas usando una variedad de métodos incluidos en el concepto amplio de firma electrónica, dentro del que tiene cabida, como categoría particular, el de firma digital, basada en la criptografía asimétrica⁵⁶⁰.
429. En este concepto amplio y tecnológicamente indefinido de firme, tendrían cabida los procedimientos de firma complejos como la firma digital basada en la Criptografía asimétrica pero también técnicas tan simples como un nombre u otro elemento identificativo (por ejemplo la firma manual digitalizada, o un «password» o contraseña)⁵⁶¹.
430. Las funciones tradicionales de una firma son:
- Identificar a una persona
 - Proporcionar certidumbre en cuanto a su participación personal en el acto de una firma
 - Vincular a esa persona con el contenido del documento⁵⁶².
431. En el caso de contraseñas obtenidas en virtud de un procedimiento en el que como mínimo en una de las fases se exige la personación física ante la contraparte para la comprobación presencial de la identidad y la entrega en

555 (Martínez Nadal, 2009), pág. 65.

556 (Martínez Nadal, 2009), pág. 66.

557 Considerando 16 de la Directiva.

558 Párrafo 2173

559 (Martínez Nadal, 2009), pág. 66.

560 (Martínez Nadal, 2009), pág. 72.

561 (Martínez Nadal, 2009), pág. 74.

562 (Martínez Nadal, 2009), pág. 74.

mano de la contraseña, la eficacia identificativa puede ser mayor, los problemas de una suplantación *ab initio*⁵⁶³ se relativizan y la seguridad de este mecanismo dependerá en buena medida de la adecuada custodia de la clave suministrada, así como de su propia seguridad intrínseca, en función de su extensión y de las posibilidades de acceso y conocimiento de las mismas por terceros; pero aun así, únicamente serviría como medio de identificación y no tendría ningún efecto para garantizar la integridad del documento, función que sí debe cumplir la firma electrónica avanzada⁵⁶⁴.

432. Para la autenticación del autor, de manera que evite el rechazo en origen de los mensajes electrónicos, hay que identificar al signatario. Esto se logra con la detección de la alteración de los datos incluidos en el documento, con posterioridad a la firma del mismo. Con ello pretendemos salvaguardar la integridad de los documentos.
433. Estos criptosistemas de clave pública están basados en el uso de un par de claves asociadas: una clave privada o clave de firma, conocida sólo por el titular, que debe mantenerla en secreto (e incluso puede ocurrir que ni siquiera el titular conozca la clave privada, que probablemente se mantendrá en una tarjeta inteligente, o se podrá acceder a ella mediante un número de identificación personal, o, en la situación ideal, mediante un dispositivo de identificación biométrica y una clave pública o clave de verificación, matemáticamente relacionada con la primera, y libremente accesible para cualquier persona. Si bien las dos claves están matemáticamente relacionadas entre sí, el diseño y la ejecución en forma segura de un criptosistema asimétrico hace virtualmente imposible que las personas que conocen la clave pública puedan derivar de ella la clave privada⁵⁶⁵.
434. El procedimiento, en realidad, es algo más complicado porque debe añadirse un nuevo elemento: la función de *hash*, algoritmo que transforma una secuencia de bits en otra menor, y que se aplica tanto para la creación como para la verificación de la firma digital. Debido a que la aplicación de Criptografía asimétrica sobre la totalidad del mensaje puede resultar costosa, especialmente si este es muy extenso, se aplica sobre el mensaje inicial el algoritmo con función de *hash*, y se obtiene un resumen del mismo (denominado compendio del mensaje, huella digital o *hash*), caracterizado por su irreversibilidad (esto es, a partir del resumen no puede obtenerse el mensaje completo inicial), y por ser único del mensaje (es decir, es computacionalmente imposible obtener un segundo mensaje que produzca el mismo resumen o *hash*), de forma que cualquier cambio en el mensaje produciría un resumen o *hash* diferente.
435. A continuación, el resumen o *hash*, de menor extensión, es cifrado con la clave privada de criptografía asimétrica del firmante. En último lugar, ambos mensajes, el mensaje inicial, total, y en claro, y la firma digital (el *hash* o resumen cifrado), son remitidos conjuntamente al destinatario.

563 RAE: desde el principio. Desde tiempo inmemorial o muy remoto.

564 (Martínez Nadal, 2009), pág. 75.

565 (Martínez Nadal, 2009), pág. 79.

436. Finalmente, el receptor, que cuenta con dos elementos (el mensaje inicial y la firma del *hash*) debe proceder a la verificación de la firma. La verificación de la firma digital es el proceso de comprobación de esa firma por referencia al mensaje original y a una clave pública dada, determinando de esta forma si la firma digital fue creada para este mismo mensaje utilizando la clave privada que corresponde a la clave pública referida. Para ello, el verificador realizará dos operaciones: descifrará el *hash* firmado con la clave privada del emisor aplicando la clave pública del mismo; y aplicará la función de *hash* sobre el mensaje completo que ha obtenido (pues no es posible realizar lo contrario: «desresumir» el *hash* que ha recibido, dada la irreversibilidad ya mencionada de esta función). Si el *hash* recibido y descifrado y el segundo *hash* obtenido coinciden, el destinatario tiene la seguridad de que el mensaje recibido ha sido firmado por el emisor con ese contenido. Por el contrario, si uno y otro de los dos elementos ha sido alterado en algún momento, no habrá coincidencia de los dos resúmenes, con lo que el receptor no podrá ni deberá llegar a la misma conclusión⁵⁶⁶.
437. La firma digital es una firma electrónica que utiliza una técnica de Criptografía asimétrica tal que una persona que disponga de la clave pública del firmante puede determinar si:
- La transformación se realizó utilizando la clave privada del firmante que corresponde a la clave pública del firmante (autenticación).
 - El mensaje de datos ha sido alterado (integridad).
438. Si, efectivamente se requiere confidencialidad, ésta se obtiene cifrando el mensaje con la clave pública del destinatario, el cual podrá descifrarlo (o sólo él puede hacerlo) aplicando su clave privada⁵⁶⁷.
439. La LFE realizó una aportación novedosa, respecto del derecho comunitario, al contemplar la «firma electrónica reconocida», a la que le asigna una validez idéntica a la manuscrita.
440. El párrafo 6 del artículo 3 de la LFE⁵⁶⁸ establece tres clases de documentos electrónicos; y, en dos de ellos, se reitera la exigencia expresa de firma electrónica del documento (aun cuando sin especificar tampoco la clase de firma):
- Documentos públicos que son aquellos «firmados electrónicamente por funcionarios que tengan legalmente atribuida la facultad de dar fe pública, judicial, notarial o administrativa, siempre que actúen en el ámbito de sus competencias con los requisitos exigidos por la ley en cada caso»⁵⁶⁹.
 - Documentos expedidos y firmados electrónicamente por funcionarios o empleados públicos en el ejercicio de sus funciones públicas⁵⁷⁰.

566 (Martínez Nadal, 2009), pág. 80.

567 (Martínez Nadal, 2009), pág. 81.

568 Párrafo 2177

569 Artículo 3.6.a) LFE. Párrafo 2177

570 Artículo 3.6.b) LFE. Párrafo 2177

- Documentos privados sobre los que no se establece expresamente la exigencia de firma electrónica⁵⁷¹.

441. La Ley de firma electrónica realiza un reconocimiento de los efectos de la misma equiparándola a la firma manuscrita, siempre que cumpla una serie de exigencias. En virtud de una interpretación conjunta de los artículos 3.4 y 3.3 la misma⁵⁷² para que se produzca esta equiparación entre firma electrónica reconocida y firma manuscrita es necesario el cumplimiento de una serie de requisitos:

- Debe tratarse de una firma electrónica avanzada.
- Dicha firma electrónica avanzada ha de estar basada en un certificado reconocido, es decir, aquel que cumple los requisitos de los artículos 11⁵⁷³, 12⁵⁷⁴ y 13⁵⁷⁵ LFE (en particular, las exigencias en materia de comprobación de la identidad del solicitante, que se realizará, de forma general, con personación física del mismo ante el prestador de servicios de certificación o entidad delegada) y ha sido expedido por un prestador que cumple los requisitos del artículo 20 LFE⁵⁷⁶.
- Dicha firma electrónica avanzada, además, ha de haber sido producida por un dispositivo seguro de creación de firma.

442. El problema es, entonces, la acreditación o demostración de la existencia de estos requisitos establecidos. Piénsese que en caso de presentar un mensaje firmado electrónicamente como prueba en juicio, habrían de ser necesarios, en principio, complejos y dificultosos informes técnicos para demostrar ante el juez la existencia de tales requisitos, y aun así en ocasiones puede resultar prácticamente imposible su prueba⁵⁷⁷.

«la certificación de un prestador de servicios de certificación no será necesaria para reconocer eficacia jurídica a una firma electrónica»⁵⁷⁸.

443. ¿Cuál es, entonces y en definitiva, la diferencia, a estos efectos, entre una firma que cumple los requisitos del artículo 3.3 LFE⁵⁷⁹ y una firma que no cumple tales requisitos? Probablemente la diferencia consista en que las firmas electrónicas en las que falta alguno o algunos de los requisitos de equiparación de efectos con la firma manuscrita, y, por tanto, sea necesario demostrar, a través de procedimientos probatorios en ocasiones difíciles y costosos, sus efectos respecto de la autoría e integridad del mensaje firmado⁵⁸⁰.

571 Artículo 3.6.c) LFE. Párrafo 2177

572 Párrafo 2176

573 Párrafo 2186

574 Párrafo 2187

575 Párrafo 2188

576 Párrafo 2190

577 (Martínez Nadal, 2009), pág. 90.

578 Artículo 26.4 LFE. Párrafo 2194

579 Párrafo 2176

580 (Martínez Nadal, 2009), pág. 93.

444. El artículo 3.10 LFE⁵⁸¹ reconoce la autonomía de la voluntad de las partes en materia de eficacia de la firma electrónica, de manera que se estará a lo pactado entre las mismas, si se utiliza de conformidad con los acuerdos. En opinión de Martínez Nadal, su origen se halla probablemente en el Considerando (16) de la directiva sobre firma electrónica⁵⁸².
445. La admisibilidad como prueba documental del soporte en que se hallen los datos firmados electrónicamente, en consonancia con el artículo 24.2 de la LSSI⁵⁸³, dispone que el soporte electrónico de un contrato, celebrado por vía electrónica será admisible como prueba documental. Por otra parte, en el artículo 3.8 LFE⁵⁸⁴ se establece que sería admisible como prueba en juicio los datos firmados electrónicamente, disponiendo que la carga de la comprobación corresponderá a quien haya presentado el documento electrónico.
446. Podría darse el caso de que una firma electrónica fuera reconocida, por darse los requisitos anteriores, pero no fuera auténtica, por ejemplo, por haber existido una incorrecta identificación del solicitante del certificado, o, porque como consecuencia de la pérdida de la clave privada de firma, la firma ha sido realizada por un tercero no autorizado. Y, al contrario, podría darse el caso de una firma que resulta no ser reconocida, por incumplir alguno de los requisitos legales, pero, sin embargo, fuera auténtica, en la medida que, pese a ello, quedara garantizada la autoría y la integridad del documento electrónico (por ejemplo, por no haber existido comprobación presencial de la identidad del solicitante del certificado, requisito de los certificados reconocidos, pero, pese a ello, estar correctamente identificado)⁵⁸⁵.
447. Tal como se indica en el artículo 3.8 LAE «*la carga de realizar las citadas comprobaciones corresponderá a quien haya presentado el documento electrónico firmado con firma electrónica reconocida*»⁵⁸⁶.
448. El artículo 326, apartado 2, de la LEC y el Real Decreto 1553/2005, de 23 de diciembre, Expedición de DNI y certificado de firma electrónica (RDeDNI)⁵⁸⁷ establecen que los documentos privados hacen prueba plena en el proceso, cuando su autenticidad no sea impugnada por la parte a la que perjudican. Por su parte, el artículo 326⁵⁸⁸ apartado primero, dispone que cuando se impugne la autenticidad de un documento de tal naturaleza privada, el que lo haya presentado puede solicitar la confrontación pericial de letras o proponer cualquier otro medio de prueba que sea útil y pertinente a este efecto.

581 Párrafo 2179

582 (Martínez Nadal, 2009), pág. 93.

583 Párrafo 2200

584 Párrafo 2178

585 (Martínez Nadal, 2009), pág. 97.

586 Párrafo 2178

587 (España (LEC), 2000), Párrafo 2275

588 Párrafo 2275

449. El artículo 45 LRJ-PAC⁵⁸⁹ consagra e impulsa la apertura de la Ley hacia la mayor tecnificación y modernización de la actuación administrativa, propugnando, a este respecto, la utilización de aplicaciones y medios electrónicos, informáticos y telemáticos, tanto por parte de las AA.PP., en desarrollo de su actividad y ejercicio de su competencias, como por parte de los ciudadanos en sus relaciones con dichas AA.PP. Estas técnicas y medios, como paso previo y necesario para su utilización, deben ser aprobadas por el órgano competente, quien deberá difundir públicamente sus características⁵⁹⁰.
450. En comunidades amplias, entre partes desconocidas y geográficamente distantes, la utilización de estas firmas, basada en el uso de un par de claves o datos de firma, puede plantear problemas de identificación de las partes. Porque, tras la verificación de una firma digital con una clave pública, el destinatario del mensaje (B) puede estar seguro de que ha sido creada con la correspondiente clave privada del emisor (A). Pero de lo que no puede estar seguro (B), a menos que le conozca personalmente y sea de su entera confianza, es de que quien dice ser (A) sea efectivamente (A) y no un impostor. Si (A) y (B) son partes desconocidas y geográficamente distantes, no pueden tener esa seguridad sobre su verdadera identidad (pudiendo ocurrir que quien dice ser (A) fuera realmente un tercero [T] suplantador). Por tanto, el problema es que (B) no tiene forma de saber, ni de probar, si el mensaje es realmente de (A) o de un impostor. Pues, efectivamente, (T) puede falsificar mensajes haciéndolos provenir de (A): (T) puede enviar a (B) su propia clave pública (la del propio (T) diciendo que es (A) y, por tanto, pertenece a (A). Entonces, (T) puede, firmando digitalmente, estar vinculado aparentemente a (A) frente a (B): (T) podrá presentar mensajes firmados con su correspondiente clave privada, y verificables con aquella clave pública falsamente atribuida a (A), que aparentarán ser de (A).
451. Si un impostor pudiera hacerse pasar por el titular («T» dice ser «A» frente a «B»), o un intruso pudiera sustituir las verdaderas claves públicas (cuando «A» comunica a «B» su clave pública, ésta es sustituida por «T», que ahora podrá firmar con la clave privada correspondiente mensajes que «B» creerá que son de «A»), la protección proporcionada por estas tecnologías quedaría gravemente comprometida, puesto que la firma digital podría ser falsificada. Sería una de las dos formas posibles de falsificación de una firma digital:
- Supuesto en que «T» dice ser «A», porque le suplanta ya inicialmente, o porque en un determinado momento sustituye la clave pública de «A» por la suya propia.
 - Supuesto en que «T» roba la clave privada de «A».

Ambas hipótesis tienen un origen distinto, pues en el primer caso existe un problema de distribución fiable de la clave pública, mientras que el segundo o nos sitúa no ya ante un problema de distribución fiable, pues la correlación se estableció de forma segura, sino más bien un problema de custodia y pérdida del control de la clave privada. Y distintas son también, como veremos, sus

589 Párrafo 1947

590 (Martínez Nadal, 2009), pág. 103.

consecuencias (pues en un caso estaremos ante un certificado inexacto y en otro caso estaremos ante la necesidad de revocación de un certificado), con las implicaciones en materia de responsabilidad que tienen ambos supuestos⁵⁹¹.

452. Por ello, y ante este supuesto de falsificación, la utilidad de la firma digital como medio de autenticación está condicionada a la posibilidad del receptor de tener garantía de la autenticidad de la clave usada para verificar la firma y, más concretamente, de la identidad del titular de la clave privada correspondiente a la clave pública de verificación. Una firma digital verificada con una clave pública únicamente garantiza que el mensaje ha sido firmado por el poseedor de la correspondiente clave privada; pero no garantiza, por sí sola, la identidad del poseedor de la clave privada, que puede ser un poseedor ilegítimo o incluso un impostor. Las firmas manuales tienen una asociación intrínseca con una persona determinada, porque están hechas con la escritura manual única del firmante; sin embargo, un juego de claves usado para crear una firma digital no tiene una intrínseca asociación con ninguna persona, es, simplemente, un par de números. Por ello, la firma digital creada con la clave «X» es exactamente igual tanto si dicha clave privada la utiliza el titular legítimo «A» como si la utiliza un tercero impostor «T». Por ello es necesaria una forma segura, fiable y convincente de asociar una determinada persona o entidad al par de claves⁵⁹².
453. Ante la necesidad de una forma de distribución segura de las claves públicas, la solución técnica ofrecida por la legislación, consiste en la intervención de una o más terceras partes de confianza que emiten certificados que, a la vez que sirven para distribuir la clave pública, sirven, de forma fundamental, para asociar, de forma segura, la identidad de una persona concreta a una clave pública determinada⁵⁹³.
454. Tercera parte de confianza⁵⁹⁴ es cualquier entidad de confianza de las partes intervinientes en una transacción para proporcionar servicios de seguridad. Aquella específica tercera parte de confianza que desempeña de forma fundamental la función de emisión de certificados se conoce, entre otras expresiones, como autoridad de certificación, entidad de certificación, proveedor o prestador de servicios de certificación o simplemente certificador. El estándar X.813 que especifica los papeles que puede representar una tercera parte de confianza, poniendo así de manifiesto la no coincidencia entre tercera parte de confianza y autoridad de certificación: pues toda autoridad de certificación es una tercera parte de confianza pero no a la inversa: por ejemplo, un notario electrónico debe ser tercera parte de confianza pero no certificar nada y una autoridad de certificación ha de certificar pero puede no ser notario electrónico. Del mismo modo, una

591 (Martínez Nadal, 2009), págs. 114-115.

592 (Martínez Nadal, 2009), pág. 115.

593 (Martínez Nadal, 2009), pág. 116.

594 *Trusted third party* o TTP

autoridad de estampillado temporal es tercera parte de confianza pero no necesariamente autoridad de certificación ni notario⁵⁹⁵.

455. Como un juego de claves usado para crear una firma digital no tiene una asociación intrínseca con nadie, la solución es que una o más terceras partes, de confianza para las dos primeras partes certifiquen la persona realmente asociada con un determinado par de claves. La Criptografía necesita, pues, de una tercera parte de confianza: una entidad de certificación que debe realizar tal asociación vinculando una persona debidamente identificada con un par de claves determinado. Para asociar un par de claves con un potencial firmante, una entidad de certificación emite un certificado, un registro o documento electrónico que liga una clave pública con el sujeto del certificado, y confirma que el potencial firmante identificado en el certificado tiene la correspondiente clave privada. La principal función del certificado es asociar la identidad de una persona determinada a una clave pública concreta (e indirectamente a una clave privada)⁵⁹⁶.
456. En la exposición de motivos de la LFE⁵⁹⁷ se definen los prestadores de servicios de certificación, indicando que expiden certificados electrónicos, documentos que relacionan las herramientas de firma electrónica y la identidad personal.
457. En el derecho español se establece el principio de libre competencia en la prestación de servicios de certificación, sin que el ejercicio de esta actividad quede reservado a determinadas entidades y sin necesidad de obtención de licencia o autorización previa. En cualquier caso, el régimen de constitución de prestadores de servicios de certificación regulado en la LFE está basado en el régimen comunitario establecido en la directiva⁵⁹⁸. Se establece el principio de libre competencia en la prestación de servicios de certificación, sin que el ejercicio de esta actividad quede reservado a determinadas entidades y sin necesidad de obtención de licencia o autorización previa. Por lo que, en principio, cualquier persona, física o jurídica, pública o privada y comercial, puede desarrollar esta actividad. Sin perjuicio de que se le exija el cumplimiento de una serie de requisitos, establecidos en el artículo 18 LFE⁵⁹⁹, que contempla una serie de obligaciones que debe cumplir todo prestador de servicios de certificación; y sin perjuicio también de la exigencia de inscripción en un directorio especial, que tampoco impide la actuación de un prestador⁶⁰⁰.

595 (Martínez Nadal, 2009), pág. 116.

596 (Martínez Nadal, 2009), págs.. 116 y 117.

597 Párrafo 2170

598 (Martínez Nadal, 2009), pág. 121.

599 Párrafo 2189

600 (Martínez Nadal, 2009), pág. 125.

458. En la exposición de motivos de la LFE⁶⁰¹ se le asigna la equivalencia funcional con la firma manuscrita respecto de los datos consignados en forma electrónica.
459. La función central del certificado es, efectivamente, vincular un dato de verificación de firma (una clave pública, en el caso de Criptografía asimétrica) a una persona determinada. Por ello, es esencial la confirmación y verificación de identidad del titular de tal elemento.

En la práctica se utilizan distintos sistemas de verificación (personación física ante la autoridad de certificación o una autoridad de registro local delegada, envío de documentos acreditativos, suministro de información «on line»), de entre los que el único que ofrece seguridad (y no absoluta, pues aun así podrán darse supuestos de suplantación de personalidad no detectados y ni siquiera detectables por un proveedor diligente) es el de la presencia física⁶⁰².

460. La solicitud, emisión y uso de un certificado de firma electrónica nos sitúa ante tres sujetos, cuyas denominaciones no son uniformes⁶⁰³:
- **Solicitante:** titular o suscriptor del certificado, también denominado titular de par de claves o firmante, que es quien utiliza formalmente las mismas a efectos de firma (aunque no siempre materialmente) y a quien en definitiva se le atribuye en principio la autoría de los mensajes firmados con las mismas.
 - **Autoridad de certificación:** quien expide el documento electrónico denominado certificado y puede o no general el par de claves.
 - **Terceros usuarios.**
461. La identificación del firmante de certificados reconocidos puede ahora producirse no sólo «en el supuesto de personas físicas, por su nombre y apellidos y su número de documento nacional de identidad» sino también «en el supuesto de personas jurídicas, por su denominación o razón social y su código de identificación social»⁶⁰⁴.
462. Las innegables diferencias existentes entre los mecanismos de firma electrónica y manuscrita, principalmente la circunstancia de que la electrónica, a diferencia de aquella, no sea inherente ni esté vinculada personalmente a una persona física, permitiría atribuir firma electrónica a las personas jurídicas, que ahora mismo no disponen de firma propia inherente a su persona (son una ficción jurídica). No obstante, precisamente por ello, se está produciendo una divergencia entre la firma de personas jurídicas en el mundo tradicional en soporte papel y en el novedoso contexto electrónico, pues si en el primer ámbito, la persona jurídica se vincula con la firma manuscrita de una persona con poder suficiente a tales efectos, pero no dispone en ningún caso de firma propia, en el segundo ámbito, con la admisión de certificados de persona jurídica, no sólo se admite la posibilidad

601 Párrafo 2171

602 (Martínez Nadal, 2009), pág. 137.

603 (Martínez Nadal, 2009), pág. 138.

604 Artículo 11.2.e) LFE. Párrafo 2186

de vinculación jurídica de las personas jurídicas por medios electrónicos sino que además se les atribuye una firma propia y diferenciada de la de las personas que la representan (aun cuando serán éstas, o las personas a quienes éstas autoricen, las que generen materialmente la firma electrónica propia de la persona jurídica)⁶⁰⁵.

463. La persona jurídica, en tanto que ficción jurídica inmaterial, no puede manejar directamente los elementos materiales que permiten firmar electrónicamente. De ahí que el legislador se haya preocupado de atribuir la custodia y uso de los elementos de firma a una persona física; cuestión relacionada en última instancia con la atribución de responsabilidad por usos incorrectos de tales elementos de firma de una persona jurídica⁶⁰⁶.
464. Se atribuye formalmente la custodia de los datos de creación de firma de la persona jurídica a una persona física, cuya identificación se incluirá también necesariamente en el certificado; esta persona física será necesariamente la solicitante, por tanto, ha de tener también una legitimación especial. Cuestión distinta es que el uso material de los elementos de firma se permita también a terceras personas⁶⁰⁷.
465. La emisión de certificados electrónicos a favor de personas jurídicas, requiere que dispongan de la misma capacidad de actuar que tienen en el ámbito no electrónico. Esto supone que la persona física que custodia los datos de activación del proceso de firma electrónica, debe ser un administrador de la sociedad, o quien tenga los poderes de representación y actuación en nombre de ella. La capacidad de actuación con la firma electrónica estará directamente ligada a los poderes otorgados por la sociedad.
466. De forma novedosa, y sin parangón en el derecho español ni comunitario, la Disposición adicional tercera de la LFE⁶⁰⁸ dispone que podrán expedirse certificados electrónicos a entidades sin personalidad jurídica, surtiendo efectos sólo en el ámbito tributario. Este artículo dispone que *«tendrán la consideración de sujetos pasivos, en las Leyes tributarias en que así se establezca, las herencias yacentes, comunidades de bienes y demás Entidades que, carentes de personalidad jurídica, constituyen una unidad económica o un patrimonio separado, susceptible de imposición»*.
467. La razón de la limitación temporal de un certificado electrónico reside en la conveniencia, desde el punto de vista técnico, de una vida también limitada de las claves. Por ello, las buenas prácticas de seguridad establecen que los pares de claves deben actualizarse de forma periódica y regular (y también en respuesta a condiciones especiales, como la sospecha de puesta en peligro de la clave privada)⁶⁰⁹. El juego de clave pública y privada no debe

605 (Martínez Nadal, 2009), pág. 144.

606 (Martínez Nadal, 2009), pág. 150.

607 (Martínez Nadal, 2009), pág. 152.

608 Párrafo 2195

609 (Martínez Nadal, 2009), pág. 167.

considerarse válido para siempre; en un sistema gestionado de forma adecuada, cualquier juego de claves debería tener una vida limitada:

- Para controlar las oportunidades de criptoanálisis, ya que el riesgo de ruptura del par de claves es mayor por la mayor exposición frente a terceros, que tienen más tiempo y más datos para consumir el ataque: cuanto más tiempo se use un par de claves, mayores son las posibilidades de ruptura.
- Para reducir el período de vulnerabilidad en que las claves podrían resultar comprometidas.
- Para evitar el desfase técnico.

468. La existencia de certificados de vida breve hará más fácil la extinción y el cese de actividades de la entidad de certificación, que podría resultar más complejo si fueran de larga duración⁶¹⁰.

469. Se establece como novedad en la LFE que en la expedición de certificados reconocidos que admitan entre sus atributos relaciones de representación, ésta debe estar amparada en un documento público que acredite fehacientemente dicha relación de representación, así como la suficiencia e idoneidad de los poderes conferidos al representante. Asimismo, se prevén mecanismos para asegurar el mantenimiento de las facultades de representación durante toda la vigencia del certificado reconocido⁶¹¹. La nueva Ley de firma electrónica, en lugar de exigir el previo consentimiento de la persona representada, especifica que dicha persona sólo asumirá tal obligación si tiene conocimiento de la existencia del certificado⁶¹². En este sentido⁶¹³ encontramos en la exposición de motivos, el establecimiento de los certificados con atributos de representación.

470. Los certificados contenidos en los Documentos Nacionales de Identidad electrónicos coexistirán e incluso, podrán utilizarse de manera complementaria con otros productos, como los llamados certificados de atributos, que indican una circunstancia específica de su titular, o los certificados de personas jurídicas, cuya admisión se prevé en la nueva LFE⁶¹⁴.

471. Se reconoce el derecho de todos los españoles a que se les expida el DNI, al que se atribuye el valor suficiente para acreditar, pos sí solo, la identidad de las personas y le otorga la protección que a los documentos públicos y oficiales es reconocida por el ordenamiento jurídico⁶¹⁵.

610 (Martínez Nadal, 2009), pág. 169.

611 (Martínez Nadal, 2009), pág. 222.

612 Artículo 23.3 LFE. Párrafo 570

613 Párrafo 2172

614 (Martínez Nadal, 2009), pág. 277.

615 Artículo 9 de la Ley Orgánica 1/1992, de 21 de febrero, sobre Protección de la Seguridad Ciudadana.

472. Respecto al derecho y obligación de obtenerlo: Todos los españoles tendrán derecho a que se les expida el DNI, siendo obligatoria su obtención por los mayores de catorce años⁶¹⁶.
473. El DNI es, en principio, un documento con soporte físico material (una tarjeta de policarbonato de alta seguridad) que *mantiene sus características básicas y tradicionales*: función identificativa, carácter personal e intransferible, obligatoria obtención a partir de los 14 años de edad, obligatoriedad de mostrarlo a los agentes de la autoridad cuando así lo requieran estos, etcétera⁶¹⁷.
474. Resulta imprescindible para solicitar y obtener un eDNI la personación física del solicitante en una de las oficinas habilitadas para la expedición de este documento. De este modo se permite calificar al certificado identificativo a él incorporado como certificado reconocido⁶¹⁸. Hay que tener en cuenta el período de validez asignado al DNI, establecido en el artículo 6 RDeDNI⁶¹⁹.
475. Obsérvese que mientras la obtención del DNI es obligatoria para los mayores de 14 años, la posibilidad de estas nuevas funciones del DNI en el entorno electrónico se limita únicamente a los españoles mayores de edad, lo que deja abierta desde el punto de vista jurídico la cuestión de su expedición a los menores de edad emancipados⁶²⁰.
476. El nuevo DNI se configura como un documento de naturaleza doble y también doble funcionalidad:
- El DNI es un documento personal e intransferible ... que goza de la protección que a los documentos públicos y oficiales otorgan las leyes. Su titular estará obligado a la custodia y conservación del mismo.
 - Dicho Documento tiene suficiente valor, por sí solo, para acreditar la identidad y los datos personales de su titular que en él se consignen, así como la nacionalidad del mismo⁶²¹.
477. Al nuevo DNI se le atribuyen nuevas funciones⁶²²:
- Permite a los españoles mayores de edad y que gocen de plena capacidad de obrar la identificación electrónica de su titular, así como realizar la firma electrónica de documentos.
 - La firma electrónica realizada a través del DNI tendrá respecto de los datos consignados en forma electrónica el mismo valor que la firma manuscrita en relación con los consignados en papel.

616 Artículo 2, del Real Decreto 1553/2005. (España (RDeDNI), 2005), párrafo 2244

617 (Martínez Nadal, 2009), pág. 283.

618 (Martínez Nadal, 2009), pág. 286.

619 Párrafo 2243

620 (Martínez Nadal, 2009), pág. 283.

621 Artículo 1, apartados 1 y 2, del Real Decreto 1553/2005. (España (RDeDNI), 2005), Párrafo 2243

622 Artículo 1, apartados 4 y 5 del Real Decreto 1553/2005. (España (RDeDNI), 2005), párrafo 2243

478. Se le atribuyen *funciones de identificación de su titular en el ámbito electrónico y de firma electrónica de documentos*. Lo cual se consigue a través de la incorporación al documento tradicional de un chip electrónico que, básicamente, incorpora los certificados digitales de identidad digital y claves de firma electrónica⁶²³.
479. El artículo 14 LAE⁶²⁴ establece que el eDNI está habilitado con carácter general para todas las relaciones con las AA.PP.
480. El uso del eDNI tiene la garantía para el ciudadano, de ser universal en cuanto a los trámites electrónicos a cursar ante cualquier administración. Esto da lugar a que no necesite disponer obligatoriamente de otros certificados (y sus correspondientes claves de activación).
481. En caso de pérdida del DNI tradicional en papel es posible que intenten suplantar la personalidad del titular, pero además tendrán que falsificar su firma personal y manuscrita; mientras que en el supuesto de pérdida del eDNI, no sólo será posible la suplantación de la personalidad del titular por parte de terceros sino que además (y sin perjuicio de que se establezcan medidas de seguridad para evitar el acceso de terceros a la clave privada de firma) estos terceros podrán realizar firmas electrónicas idénticas a las del titular y sin posibilidad, en este caso, de diferenciar una y otras⁶²⁵.
482. El certificado de firma electrónica incluido en el eDNI, tiene la consideración de firma electrónica reconocida, por lo que está equiparada a la manuscrita. Esto supone que la pérdida del soporte físico en el que se encuentra incrustado el chip que contiene todos los elementos necesarios para el proceso de la firma electrónica, unido a que el poseedor de este documento (distinto del titular) conozca la clave de activación de la firma electrónica, puede dar lugar a que este firme documentos en nombre del titular del eDNI, sin posibilidad de identificar la suplantación; salvo que previamente se haya denunciado su pérdida ante las autoridades policiales, lo que desencadenará un proceso en el que el certificado de firma electrónica quedará sin efecto.
483. La utilidad informática (certificados y claves del firma) está incorporada en todo caso al DNI y la voluntad del titular depende únicamente su activación pero no su existencia e incorporación al DNI⁶²⁶.
484. La caducidad deja automáticamente sin validez los certificados contenidos en el eDNI, ya que, con la entrega del nuevo DNI, se procederá a la retirada e inutilización del anterior⁶²⁷.
485. Los certificados electrónicos reconocidos incorporados al DNI tendrán un período de vigencia de treinta meses⁶²⁸. No es obligatoria la activación de la utilidad informática⁶²⁹.

623 (Martínez Nadal, 2009), pág. 283.

624 Párrafo 2092

625 (Martínez Nadal, 2009), pág. 278.

626 Artículo 9.2 RDeDNI. Párrafo 2246

627 Artículo 9.3 RDeDNI. Párrafo 2247

486. Contenido del chip del eDNI está formado por⁶³⁰:
- Datos de filiación del titular
 - Imagen digitalizada de la fotografía.
 - Imagen digitalizada de la firma manuscrita.
 - Plantilla de la impresión dactilar del dedo índice de la mano derecha...
 - Certificados reconocidos de autenticación y de firma, y certificado electrónico de la autoridad emisora, que contendrán sus respectivos períodos de validez
 - Claves privadas necesarias para la activación de los certificados mencionados anteriormente».
487. El uso de seudónimos, por imperativo comunitario, ha de ser posible para aquellas personas que no deseen o no estén obligadas por ley a comunicarse bajo su nombre real, de forma que eligiendo un seudónimo podrán salvaguardar su anonimato en las transacciones y comunicaciones, aunque su identidad es conocida por la entidad de certificación: *«sin perjuicio de los efectos jurídicos concedidos a los seudónimos con arreglo al Derecho nacional, los Estados miembros no impedirán al proveedor de servicios de certificación que consigne en el certificado un seudónimo del firmante en lugar de su verdadero nombre»*⁶³¹.
488. En el hipotético caso de manipulación de un certificado estaríamos ante un tipo delictivo de falsedades documentales, consistentes, conforme al artículo 390.1º del C.P.⁶³² en la alteración de un documento en algunos de sus requisitos o elementos esenciales, esto es, añadir, suprimir o modificar alguna de las partes de un documento, por ejemplo, algunos de los contenidos esenciales del certificado, relativos a la identidad del titular o sus atributos. En todos estos casos de falsedades, sean ideológicas o materiales, la entidad que emite el certificado, comete, conforme al artículo 395 del C.P.⁶³³ el delito de falsificación de documento privado. Igualmente cometería tal delito el titular del certificado falso que lo utilizara en perjuicio del tercero usuario. Estos delitos de falsificación de documento privado que, dada la literalidad de sus preceptos reguladores, requieren la actuación dolosa del sujeto activo (a diferencia de la falsificación de documento público, que puede cometerse por imprudencia grave)⁶³⁴.
489. Los datos de creación de firma son los únicos que el firmante utiliza para crear la firma electrónica⁶³⁵. El artículo 25 LFE⁶³⁶ bajo el título «Dispositivos

628 Artículo 12 RDeDNI. Párrafo 2249

629 Artículo 9.2 RDeDNI. Párrafo 2246

630 Artículo 11.4 RDeDNI. Párrafo 2248

631 Artículo 8.2 de la directiva.

632 Párrafo 2313

633 Párrafo 2318

634 (Martínez Nadal, 2009), pág. 368.

635 Artículo 24.1 LFE. Párrafo 2191

636 Párrafo 2193

de verificación de firma electrónica», define los datos de verificación de firme que «son los datos, como códigos o claves criptográficas públicas, que se utilizan para verificar la firma electrónica».

490. Se denominan dispositivos de firma electrónica a los datos de creación, de firma, terminología jurídica tras la que se encuentran, desde el punto de vista técnico, los elementos que permiten la creación de una firma electrónica, entre ellos, la clave privada de firma de la Criptografía asimétrica. Desde esta perspectiva de la criptografía asimétrica sobre la que se basa la firma digital, los datos de creación de firma serían, como señala el artículo 24.1 LFE⁶³⁷ la clave criptográfica privada, que, aplicada sobre un documento electrónico, permite la firma del mismo por medios electrónicos y que debe permanecer en secreto. Los datos de verificación serían, como señala correlativamente el artículo 25 LFE⁶³⁸ la clave criptográfica pública, libremente accesible por cualquier persona, que permite al destinatario del mensaje verificar que ha sido firmado con la correspondiente clave privada.
491. El mensaje verificado con la clave pública sólo puede haber sido firmado con la clave privada correspondiente (y por ello se atribuye a su titular; por tanto autenticación), y no ha sido alterado en tránsito (esto es, integridad). De forma que si la verificación es positiva cabe atribuir al titular de la correspondiente clave privada la autoría y el contenido del mensaje electrónico firmado digitalmente⁶³⁹.
492. Es necesario que el par de claves cumpla una serie de características y requisitos, que implican unas mínimas garantías del procedimiento de generación de las mismas⁶⁴⁰:

1º) En primer lugar, ha de tratarse de un par de claves seguras, de forma que no ha de ser posible obtener la clave privada, que ha de mantenerse en secreto, a partir de la clave pública, lo cual dependerá, en gran medida, de la longitud de la clave, así como también de los avances de la técnica. Los algoritmos más comunes para la codificación mediante el empleo de claves públicas y privadas se basan en una característica importante de los grandes números primos: una vez que se multiplican entre sí para producir un nuevo número es virtualmente imposible determinar cuáles fueron los dos números primos que crearon ese nuevo número más grande.

La seguridad del par de claves puede depender de restricciones que establezcan un tamaño mínimo para la clave y otras restricciones. La longitud de la clave puede establecerse de tal forma que el código no pueda romperse en un período de tiempo viable o realizable. Esta irreversibilidad del proceso consiste en la esperanza de que será imposible de derivar la clave privada secreta de un usuario a partir de su clave pública se denomina «no viabilidad computacional», concepto relativo basado en el valor de los datos protegidos, la capacidad computacional general requerida para

637 Párrafo 2191

638 Párrafo 2193

639 (Martínez Nadal, 2009), pág. 461.

640 (Martínez Nadal, 2009), pág. 463.

protegerlos, el tiempo necesario para protegerlos y el costo y el tiempo necesario para atacar esos datos, evaluando esos factores en función de la tecnología actual y de los adelantos tecnológicos previstos para el futuro. En función de estos factores, se distingue, por una parte, entre seguridad incondicional o teórica (el sistema es seguro frente a un atacante con tiempo y recursos computacionales ilimitados) y seguridad computacional o práctica (el sistema es seguro frente a un atacante con tiempo y recursos limitados).

2º) El par de claves ha de ser único, es decir, no deben existir dos o más personas con la misma clave. Por ello, los procedimientos de generación de claves han de introducir los elementos de aleatoriedad necesarios para evitar que dos personas utilizando el mismo programa de generación obtengan las mismas claves.

3º) El procedimiento de generación ha de ser adecuado, de forma que no ha de ser posible obtener la clave privada reproduciendo el procedimiento de generación de claves.

493. Existen distintas medidas para la custodia de los datos de creación de firma, que oscilan desde la simple protección del acceso a los mismos a través de una palabra clave hasta la más compleja basada en la aplicación de medidas biométricas. La aplicación de unas y otras dependerá, en buena medida, de los usos y finalidades a que se destina la clave; pues, obviamente no es lo mismo una clave privada de firma destinada a usos personales que una clave destinada al ejercicio de la función notarial⁶⁴¹.
494. Se trata de aquellos elementos informáticos que permiten la aplicación de la clave privada sobre un mensaje electrónico por parte de su autor y remitente para la creación de una firma electrónica; y la aplicación de la clave pública por parte del destinatario para la verificación de ese mensaje firmado⁶⁴².
495. Los requisitos que permiten calificar como seguro a un dispositivo de creación de firma son:
- Que los datos utilizados para la generación de firma pueden producirse sólo una vez y asegura razonablemente su secreto. Es necesaria a fin de evitar claves iguales y repetidas atribuidas a dos personas distintas, con los problemas que ello podría generar, por cuanto dos sujetos diferentes tendrían la misma firma. En cuanto a la exigencia, confusa, de que un dispositivo seguro de creación de firma «asegura razonablemente su secreto» (el de los «datos utilizados para la generación de firma»), puede entenderse en el sentido de que se garantice la confidencialidad de las claves privadas de firma durante el proceso de firma de un mensaje, es decir, mientras esas claves se utilizan aplicándose sobre un mensaje electrónico que queda firmado digitalmente.
 - Que existe una seguridad razonable de que los datos utilizados para la generación de firma no pueden ser derivados de los de verificación de firma o de la propia firma y de que la firma está protegida contra la

641 (Martínez Nadal, 2009), pág. 464.

642 (Martínez Nadal, 2009), pág. 466.

falsificación con la tecnología existente en cada momento. En este apartado se exige, de entrada, en el primer inciso la inderivabilidad del par de claves,. Es decir, que aunque el par de claves está matemáticamente relacionado, a partir de la clave pública no ha de poder obtenerse la clave privada; para ello el procedimiento de generación de claves debe estar correctamente configurado y, en especial, las claves deben tener la longitud suficiente para impedir la denominada ruptura de la clave privada, que se habría conseguido a partir de la clave pública. Asimismo, se ha de impedir que, a partir del mensaje firmado, pueda obtenerse la correspondiente clave privada de firma. En todo caso, la seguridad de las claves en este punto es relativa, por cuanto depende en buena parte de la evolución de la técnica, de forma que una clave segura hoy día puede dejar de serlo un tiempo después (por ello se recomienda la sustitución periódica del par de claves), De ahí que, dada la relatividad del concepto, se exija una seguridad razonable y se haga referencia a la tecnología existente en cada momento. En cuanto a la exigencia contenida en este segundo apartado, segundo inciso, de que existe una seguridad razonable de que la firma está protegida contra la falsificación con la tecnología existente en cada momento, parece referirse, por ejemplo, a que el mensaje firmado electrónicamente en virtud de la aplicación de la clave de firma no sea susceptible de ulteriores modificaciones, o al supuesto de que, a partir de firmas previas, no pueda conseguirse fraudulentamente la firma aparentemente válida de un mensaje que sería atribuida al titular de la correspondiente clave privada, lo que parece ser, en parte, un requisito relacionado con la generación de claves y en parte un requisito relacionado con la generación de la propia firma.

- Que los datos de creación de firma pueden ser protegidos de forma fiable por el firmante contra su utilización por terceros. Es decir, que exista una adecuada custodia de la clave privada de firma, elemento esencial para la atribución de autoría de mensajes electrónicos. Pues, efectivamente, para el buen funcionamiento del sistema de certificados es esencial, junto con una correcta identificación del titular, que la clave privada esté bajo el control única y exclusivamente del titular. Sin embargo, no existe en la actual LFE, previsión legislativa que regule de forma detallada tal obligación del titular del certificado y del par de claves certificadas, obligación que puede generar importantes responsabilidades para su titular en el supuesto de pérdida de la clave privada de firma.
- Que el dispositivo utilizado no altera los datos o el documento que deba firmarse ni impide que este se muestre al firmante antes del proceso de firma. Se trata ésta, efectivamente, de una exigencia que sí puede predicarse de los dispositivos de creación de firma, y consiste, en su primer inciso, en la necesidad de que la aplicación de la clave privada sobre un mensaje a efectos de firma no altere su contenido, y, en su segundo inciso, en la necesidad de que el firmante pueda conocer efectivamente lo que va a firmar.

496. Los datos de verificación de firma, son una terminología jurídica tras la que se encuentran, desde el punto de vista técnico, los elementos que permiten

la verificación de una firma electrónica, entre ellos, la clave pública de verificación de firma de la criptografía asimétrica. Desde esta perspectiva, los datos de verificación serían libremente accesibles por cualquier persona, que, aplicada sobre un documento electrónico firmado previamente de forma electrónica, permite al destinatario del mensaje verificar que ha sido firmado con la correspondiente clave privada⁶⁴³.

497. Los elementos informáticos que permiten la aplicación de la clave pública por parte del destinatario para la verificación de ese mensaje firmado; con un funcionamiento complementario a los dispositivos de creación de firma que serían aquellos elementos informáticos que permiten la aplicación de la clave privada sobre un mensaje electrónico por parte de su autor y remitente para la creación de una firma electrónica. Pese a este funcionamiento paralelo y complementario, ha de remarcarse que el dispositivo de creación utilizado por el firmante y el dispositivo de verificación utilizado por el receptor del mensaje no forman, a diferencia de la clave privada y la clave pública, un par único y relacionado, de forma que pueden ocurrir que uno y otro tengan distintos niveles de calidad y seguridad. De hecho, se establecen una serie de requisitos que deberían garantizar los dispositivos de verificación, no se contempla legalmente un procedimiento de certificación de la seguridad de los mismos⁶⁴⁴.
498. De hecho, esto podría ser la solución al que denominamos problema temporal del sistema de certificados; tal solución pasaría por la utilización de sellos temporales o «fechas electrónicas», definidas en el artículo 4.1 (párrafo segundo, inciso final) LFE⁶⁴⁵ como un conjunto de datos en forma electrónica utilizados como medio para constatar el momento en que se ha efectuado una actuación sobre otros datos electrónicos a los que están asociados.
499. Cuestión distinta es la de las personas a la que se encarga tal función de almacenamiento o custodia: tales datos podrán ser almacenados «por la persona que verifica la firma electrónica o por terceros de confianza». Respecto de la primera posibilidad, almacenamiento por el propio verificador, consideramos que no siempre resultará adecuado, especialmente por cuanto también el firmante puede tener interés en el archivo de tales datos. Respecto de la segunda posibilidad, almacenamiento por terceros de confianza, entendemos que debe entenderse esta noción en sentido amplio, comprensivo no sólo del concepto técnico de tercero de confianza (en virtud del cual la propia autoridad de certificación puede asumir tal función o puede hacerlo un notario electrónico dedicado a tales funciones) sino también del concepto jurídico-legal, en virtud del cual entendemos que también un notario, en el sentido jurídico tradicional, podría cumplir tal función. En cualquier caso, esta segunda posibilidad de almacenamiento por terceros de confianza parece más adecuada que la primera, por cuanto este tercero presumiblemente tendrá una actuación más independiente y objetiva que, en

643 (Martínez Nadal, 2009), pág. 475.

644 (Martínez Nadal, 2009), pág. 476.

645 Párrafo 2182

caso de disputa entre el firmante y el verificador, quizá ofrezca mayores garantías para ambas partes en condiciones de igualdad⁶⁴⁶.

500. De acuerdo con el artículo 19.2 LAE⁶⁴⁷ y con la necesidad de incorporar las TICs al funcionamiento interno de las Administraciones Públicas, el objetivo es desarrollar la implantación de un proceso que provea al funcionario de un sistema de firma electrónica que identifique de forma conjunta al titular de puesto de trabajo o cargo y la Administración u órgano en la que presta sus servicios. Se trata de acompañar a la firma electrónica realizada por un funcionario en un documento administrativo electrónico, de un certificado de atributos; de tal manera que el acto será válido una vez que el sistema realice la comprobación que el funcionario tiene atribuida la competencia para realizarlo⁶⁴⁸.
501. En el artículo 19 LAE⁶⁴⁹ se contempla que la firma electrónica del personal al servicio de las AA.PP. podrá identificar de forma conjunta al titular del puesto de trabajo o cargo y a la Administración, así como la competencia del funcionario firmante para realizar el acto administrativo. Si partimos de la base de que el documento se firma con el certificado personal de la persona, esta firma no es suficiente para que el acto adquiera validez, es necesario que esté realizado por un funcionario que tenga la competencia vigente para realizarlo. En el caso de la firma electrónica de un proyecto de obra por un arquitecto, la firma por sí sola no acredita que esa persona tenga la competencia habilitada para la firma de ese documento, por lo que tendrá que ir acompañada por la acreditación (certificado de atributos) de una entidad que avale que esa persona en el momento de hacer uso de su firma electrónica disponía de la competencia para realizar la firma de ese documento⁶⁵⁰.
502. La Biometría⁶⁵¹ es un sistema automatizado de reconocimiento humano a través de sus características fisiológicas (huellas dactilares, iris, rostro, retina, ...) o de comportamiento (voz, firma, ...). Los métodos tradicionales de autenticación por contraseña o tarjetas inteligentes trabajan con base en lo que se conoce o posee, y pueden ser perdidas, sustraídas y/o duplicadas. Los datos que una persona conoce, tales como passwords y códigos, pueden ser olvidados, sustraídos y/o duplicados. En lugar de ello, los sistemas biométricos se fijan en quién es la persona, basándose en una única e inalterable característica humana que no puede ser perdida, olvidada, sustraída o duplicada. La Biometría, por lo tanto, proporciona el máximo nivel de seguridad, conveniencia y facilidad de usar.
503. El reconocimiento biométrico puede ser del tipo identificación o verificación. En el primer caso se trata de saber quién es la persona, es decir ubicarla

646 (Martínez Nadal, 2009), pág. 480.

647 Párrafo 2098

648 (Ferrando Martínez & Portero López, 2007), pág. 2

649 Párrafo 2098

650 (Ferrando Martínez & Portero López, 2007), pág. 6

651 «Estudio mensurativo o estadístico de los fenómenos o procesos biológicos»

dentro de un conjunto de usuarios; en el segundo, en cambio se busca verificar que un usuario sea realmente quien dice que es.

504. La verificación con base en firmas es algo que todos utilizamos y aceptamos día a día en documentos o cheques; no obstante, existe una diferencia fundamental entre el uso de las firmas que hacemos en nuestra vida cotidiana y los sistemas biométricos. Mientras que habitualmente la verificación de la firma consiste en un simple análisis visual sobre una impresión en papel, estática, en los sistemas automáticos no es posible autenticar usuarios con base en la representación de los trazos de su firma. En los modelos biométricos se utilizan además la forma de firmar, las características dinámicas —por eso se les suele denominar Dynamic Signatura Verification, (DSV)—: el tiempo utilizado para rubricar, las veces que se separa el bolígrafo del papel, el ángulo con el que se realiza cada trazo, etcétera.
505. El proceso general de autenticación sigue unos pasos comunes a todos los modelos de autenticación biométrica: captura o lectura de los datos que el usuario a validar presenta, extracción de ciertas características de la muestra (por ejemplo, las minucias de una huella dactilar), comparación de tales características con las guardadas en una base de datos, y decisión de si el usuario es válido o no.
506. Las soluciones biométricas no almacenan la propia información capturada sino una representación simbólica con base en modelos matemáticos, con lo cual se logre ganar en exactitud y privacidad. Pensamos que en un futuro no muy lejano serán los sistemas que se van a imponer en la mayoría de situaciones que sea necesario autenticar un usuario. Son más amigables para el usuario (no va a necesitar recordar password o números de identificación complejos, y, como se suele decir, el usuario puede olvidar una tarjeta de identificación en casa, pero nunca se olvidará de su mano o su ojo) y son mucho más difíciles de falsificar que una simple contraseña o una tarjeta magnética.
507. Cualquier sistema de firma electrónica, tendrá que ajustarse a lo dispuesto en el artículo 25 de la LFE⁶⁵² donde se establecen los dispositivos de su verificación. Hay que tener en cuenta que los datos de verificación de firma son los códigos o claves criptográficas públicas que se utilizan para verificarla. Los dispositivos de verificación de firma electrónica son programas o sistemas informáticos que sirven para aplicar los datos de verificación, garantizando, siempre que sea técnicamente posible, que el proceso de comprobación de una firma electrónica satisfaga, la identificación de la persona que verifica la firma; que esta se verifique de forma fiable y el resultado se presente correctamente; que la persona que verifica la firma electrónica pueda, en caso necesario, establecer de forma fiable el contenido de los datos firmados y detectar si han sido modificados; que se muestren correctamente tanto la identidad del firmante o, en su caso, conste claramente la utilización de un seudónimo, como el resultado de la verificación; que se verifiquen de forma fiable la autenticidad y la validez de

652 Párrafo 2193

certificado electrónico correspondiente; y que pueda detectarse cualquier cambio relativo a su seguridad. Asimismo, los datos referentes a la verificación de la firma, tales como el momento en que ésta se produce o una constatación de la validez del certificado electrónico en ese momento, podrán ser almacenados por la persona que verifica la firma electrónica o por terceros de confianza.

508. Hay opiniones que manifiestan que al no garantizarse totalmente y en todo momento el control de activación de una firma electrónica por el titular (cualquier persona que disponga del dispositivo en el que reside la firma y conozca la clave de activación, puede teóricamente usarla), más que de firma electrónica debería hablarse de sello electrónico. Esta teoría tiene su origen en los antiguos sistemas en los que los documentos que contenían el sello oficial tenían la validez legal de documento original.
509. Para deshacer este argumento es por lo que se propone un modelo de firma electrónica enriquecida, que realiza la propia Administración (firma de atributos), activada con la captura y validación de un criptosistema biométrico.
510. El modelo presentado por Freire Santos⁶⁵³, propone la creación de un criptosistema biométrico basado en fuzzy vault⁶⁵⁴, utilizando parámetros locales de la firma manuscrita on-line.
511. Los resultados que se observan en este modelo son la obtención de una tasa de falso rechazo —False Rejection Rate, (FRR)⁶⁵⁵— alta, que mantiene una tasa de falsa aceptación —False Acceptance Rate, (FAR⁶⁵⁶)— para falsificadores entrenados de 1,2% y para casuales de 0,3%. Esto significa que aunque el sistema no está depurado para evitar los FRR, garantiza casi totalmente que no se admitirán como válidas firmas falsas. En cualquier caso cuanto más uso de la firma se realiza en el sistema, mejores resultados ofrece, ya que se dispone de mayor número de firmas válidas de comprobación.
512. El modelo propone contemplar las tres grandes modalidades de identificación: para poder firmar electrónicamente un documento necesitamos conocer la contraseña que activa la firma (algo que el individuo sabe), a su vez necesitamos tener conectado el dispositivo que contiene el certificado de firma (eDNI o tarjeta de identificación con microchip que contiene la firma) que es la llave que abre el proceso de e-firma; por último necesitamos hacer uso de algo que el firmante posee: su firma manuscrita (que se realizará a través de una tableta digitalizadora).

653 (Freire Santos, 2006), pág. 24

654 La **lógica difusa** (también llamada **lógica borrosa** o **lógica heurística**) se basa en lo relativo de lo observado como posición diferencial.
http://es.wikipedia.org/wiki/L%C3%B3gica_difusa. Consultado el 10.05.2013

655 Tasa de falso rechazo. Número de usuarios válidos rechazados entre el número total de intentos de usuarios válidos.

656 Tasa de falsa aceptación. Se calcula como el número de accesos fraudulentos entre el número total de intentos fraudulentos.

513. El flujo de ejecución en la aplicación sería el siguiente: inicialmente el programa invoca el inicio de la operación, seguidamente se obtiene la identificación del usuario, para proceder a continuación a obtener su firma, enviando ambos datos (ID+firma) al servidor. El servidor comprueba que la identificación del usuario está autorizada para realizar el proceso de firma de atributos, si existe en la base de datos, compara el algoritmo obtenido en la firma con el que reside en la base de datos, si es exitosa (verificación), el servidor autoriza la firma, en caso contrario envía un mensaje de error al cliente, ofreciendo una segunda opción.
514. En la información que se incluye en los visados de las copias auténticas en papel, suele incluirse el número del DNI de los firmantes, mientras que esta información no suele incluirse en la formalización del documento original cuando se produce en soporte papel. Tal como indica el profesor Julián Valero, y en aplicación del artículo 4 de la Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, Ley de Protección de Datos (LOPD)⁶⁵⁷ este dato del número del DNI, asociado al nombre de su titular, no debería incluirse entre los datos que se incluyan en el visado, en la copia auténtica completa del documento.
515. Cuando el titular de un cargo de un órgano de la Administración en el ejercicio de una competencia, o en el caso de un funcionario público, firman un documento, no se hace ninguna comprobación subjetiva sobre la condición en función de la cual formaliza el documento. De hacerse alguna verificación de su condición, suele hacerse a posteriori, cuando se ha detectado algún problema.
516. Esta problemática está siendo resuelta con el empleo de los llamados certificados de atributos, en los que además de los datos personales, se incluyen los relacionados con la condición subjetiva de funcionario o autoridad al servicio de la institución. Como hemos comentado anteriormente, en nuestra propuesta mejora y resuelve la problemática que conlleva el uso de los certificados de firma electrónica de atributos.

3.1.4.2.2 Sellado de tiempo

517. El artículo 29.2 (artículo básico, por lo que será de aplicación a todas las Administraciones) de la LAE⁶⁵⁸ establece que los documentos administrativos incorporarán una referencia temporal a través de medios electrónicos. ¿A qué se refiere el legislador?. ¿De qué requisitos sustanciales depende?. ¿Dónde deben recogerse dichos principios para que se pueda distinguir la necesidad que deben tener sólo «ciertos documentos» para que lleven asimilados el sello temporal? Son preguntas que de momento no tienen contestación⁶⁵⁹.

657 Párrafo 2260

658 Párrafo 2118

659 (Punzón Moraleda & Sánchez Rodríguez, 2010), pág. 721

518. En el apartado tercero del artículo 29 LAE⁶⁶⁰ para la AGE, establecerá la relación de prestadores de servicios de certificación electrónica que serán admitidos para prestar los servicios de sellado de tiempo.
519. El artículo 30.1 LAE⁶⁶¹ dispone que tendrán la consideración de copias auténticas, las copias realizadas por medios electrónicos de documentos electrónicos emitidos por el propio interesado o por las AA.PP., requiriendo que el documento debe encontrarse en poder de la Administración, siempre que la información de la firma electrónica y sellado de tiempo permitan comprobar la coincidencia con dicho documento.
520. El texto impone unas condiciones básicas:
- Que el documento electrónico original se encuentre en poder de la Administración.
 - Que la información de la firma electrónica permita comprobar la coincidencia de dicho documento.
 - *Conditio principal*: cuando las Administraciones tienen la obligación de incluir el sellado de tiempo en sus archivos electrónicos⁶⁶².
521. Una fuente fiable de tiempo no es más que un sistema informático que nos informa de la hora y fecha real en un momento determinado, en lo que se denomina «tiempo universal coordinado». En España, la sincronización de la fecha y la hora de los servicios de registro telemático y de notificación telemática se realizan de forma habitual por el Real Instituto y Observatorio de la Armada (ubicado en San Fernando, Cádiz), de conformidad con lo previsto sobre la hora legal en el Real Decreto 1.308/1992, de 28 de octubre, que lo declara como laboratorio depositario del patrón Nacional de Tiempo⁶⁶³. El patrón de la unidad básica de tiempo, que mantiene este laboratorio, encargado del desarrollo técnico del tiempo y la frecuencia, se declara, a efectos legales, como el Patrón Nacional de dicha unidad del que se derivarán todos los demás, por lo que la escala de «tiempo universal coordinado» será considerada como la base de la hora legal en todo el territorio nacional⁶⁶⁴.
522. El artículo 26.1(básico) LAE⁶⁶⁵ establece que para los registros electrónicos, se registrarán por la fecha y hora oficial de la sede electrónica de acceso. Es un error pensar que los registros electrónicos se registrarán a efectos de plazos por

660 Párrafo 2119

661 Párrafo 2120

662 (Punzón Moraleda & Sánchez Rodríguez, 2010), pág. 724

663 La Sección de Hora del Real Instituto y Observatorio de la Armada en San Fernando está accesible en http://www.armada.mde.es/ArmadaPortal/page/Portal/ArmadaEspannola/ciencia_observatorio/prefLang_es/06_Hora. Su misión principal es el mantenimiento de la unidad básica de Tiempo, declarado a efectos legales como Patrón Nacional de dicha unidad, así como el mantenimiento y difusión oficial de la escala «Tiempo Universal Coordinado» (UTC — Universal Time Coordinated—(ROA)), considerada a todos los efectos como la base de la hora legal en todo el territorio nacional (R. D. 23 octubre 1992, núm. 1308/1992).

664 (Punzón Moraleda & Sánchez Rodríguez, 2010), pág. 717

665 Párrafo 2106

la fecha y hora oficial de la sede electrónica, puesto que ello equivaldría a pensar que cada sede pudiera tener una fecha y hora oficial. Dado el carácter básico del artículo 26.1 LAE⁶⁶⁶ todas las AA.PP. deben estar interconectadas y presentar la misma hora oficial, es decir, tener una fuente fiable de tiempo en un sistema informático que informe de la hora y fecha real en un momento determinado, en lo que se denomina «tiempo universal coordinado»⁶⁶⁷.

523. En el glosario de términos del ENI, se define el «sello de tiempo» como: *«la asignación por medios electrónicos de una fecha y hora a un documento electrónico con la intervención de un prestador de servicios de certificación que asegure la exactitud e integridad de la marca de tiempo del documento»*.
524. 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 de las actuaciones basadas en 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 más elevadas⁶⁶⁸. A diferencia de lo que sucede con los documentos escritos, donde el autor forja el continente y asume el contenido del documento en un solo acto con su firma, en el caso de los electrónicos no tiene por qué darse dicha unidad de acto⁶⁶⁹.
525. Como consecuencia de una tradición que viene arrastrándose a lo largo de la historia, a los documentos se les incluye la información del lugar en el que se ha procedido a la formalización del documento (lugar, fecha y firma). Además de no aportar ningún dato relevante al documento, cuando la firma de los documentos se realiza por medios electrónicos, es posible que nos encontremos ante una situación que lejos de no aportar nada, posiblemente estemos incurriendo en la vulneración de algún precepto legal protegido por la LOPDP. También hay que tener presente que lo inmaterial de los documentos y las firmas electrónicas, pese a que hay sistemas de obtener la localización en la que encuentra el firmante, no se debe obtener este dato, ya que además de no aportar nada está protegido por las leyes de protección de datos personales.
526. Dato que los sistemas informáticos de fechado electrónico, no admiten manipulación, y que es práctica habitual el no control sobre el fechado que se inserta en los documentos producido en soporte papel, la modernización de esta datación implica la extirpación de las malas prácticas consentidas y extendidas, lo que ha supuesto, de forma paralela, una mayor seguridad jurídica para el ciudadano.

666 Párrafo 2106

667 (Punzón Moraleda & Sánchez Rodríguez, 2010), pág. 725

668 (Valero Torrijos J. , 2007), pág. 37

669 Bonet Company, J. «El documento electrónico en el procedimiento administrativo español», *Informática y Derecho*, núms. 30 a 32, 1999. Apud. (Valero Torrijos J. , 2007), pág. 37.

527. Para resolver esta situación, la Universidad de Murcia reguló la problemática que se le planteaba ante los últimos actos de ejecución de un presupuesto, ya que estos se producían en los primeros días del ejercicio siguiente al de su vigencia. En las Instrucciones de Régimen Económico Presupuestario⁶⁷⁰, la referencia temporal a aplicar a los documentos de los procedimientos económicos, financieros, presupuestarios y patrimoniales. En el apartado 4 se establecen dos modalidades de referencia temporal:

«Marca de tiempo: asignación por medios electrónicos de la fecha y, en su caso, la hora a un documento electrónico. Será utilizada en todos aquellos casos en los que el catálogo de procedimientos administrativos electrónicos no establezca la utilización de un sello de tiempo.»

«Sello de tiempo: asignación por medios electrónicos de una fecha y hora a un documento electrónico con la intervención de un prestador de servicios de certificación que asegure la exactitud e integridad de la marca de tiempo del documento. Se utilizará exclusivamente cuando se establezca en el catálogo de procedimientos administrativos electrónicos.»

528. En el apartado 5 se dispone que:

«los documentos deberán contener la fecha en la que se realiza la actuación, a través de los sistemas de referencia temporal, que coincidirán con su fecha de registro en contabilidad.»

529. Es una práctica común en Contabilidad, tanto financiera como presupuestaria, que las operaciones realizadas en los primeros días del año natural, se fechen a día 30 ó 31 de diciembre, independientemente de cuál fue el día en el que se realizó la operación y el documento que le da soporte. Este uso incorrecto de la datación está tan extendido que prácticamente la totalidad de las organizaciones manipulan la fecha del sistema informático, para que estos documentos y las anotaciones que desencadenan, se registren con una fecha que permita acreditar que la operación se realizó dentro del ejercicio al que se corresponde. Esto, sin duda alguna, supone una «falsedad documental», si bien consentida por los distintos órganos encargados de velar por una correcta práctica de estas actuaciones. Concienciada de esta problemática y teniendo en cuenta las rigideces que conllevan los usos de las herramientas TICs, la Universidad de Murcia dispuso en el artículo 7.5 de las Instrucciones de Régimen Económico Presupuestario de la Universidad de Murcia (IREPUMU) que:

«no obstante, los documentos de contenido económico de un ejercicio que se realicen con posterioridad al 30 de diciembre podrán ser imputados al presupuesto de su fecha de devengo, sólo a efectos de imputación presupuestaria y contable, aunque esta sea distinta de la referencia temporal.»

530. Con la aplicación de esta norma, se da cobertura a una realidad de gestión, de manera que los documentos descritos en el apartado cinco del artículo 7 de las IREPUMU podrán tener dos fechas, la de 30 de diciembre, sólo a efectos de imputación presupuestaria y contable, y la que se corresponde con la referencia temporal, que coincidirá con el día (y hora) del momento en el que se produce el documento.

670 IREPUMU. <https://sede.um.es/sede/normativa/um/normas-economicas/instruc-reg-econ-univ.pdf>

531. El sellado de tiempo, también conocido como «time-stamping»⁶⁷¹ es un mecanismo en línea que permite demostrar que una serie de datos han existido y no han sido alterados desde un instante específico en el tiempo. La autoridad de sellado de tiempo actúa como tercera parte de confianza testificando la existencia de dichos datos electrónicos en una fecha y hora concretos.
532. En el artículo 47 RDLAE⁶⁷² se regula la referencia temporal de los documentos administrativos, indicando que se asociarán a los documentos administrativos electrónicos, una modalidad de acuerdo con lo que determinen las normas reguladoras de los respectivos procedimientos. Consiste en la asignación por medios electrónicos de la fecha y, en su caso, la hora a un documento electrónico, estableciendo la siguiente diferencia:
- Marca de tiempo: será utilizada en todos aquellos casos en los que las normas reguladoras no establezcan la utilización de un sello de tiempo.
 - Sello de tiempo: requiere la intervención de un prestador de servicios de certificación que asegure la exactitud e integridad de la marca de tiempo del documento.
533. El anexo del ENI se define el de tiempo como «*acreditación a cargo de un tercero de confianza de la fecha y hora de realización de cualquier operación o transacción por medios electrónicos*». En el artículo 4 LFE⁶⁷³ se recoge una definición y capacidad del empleo de la fecha electrónica. Este artículo la define como «*el conjunto de datos en forma electrónica utilizados como medio para constatar el momento en que se ha efectuado una actuación sobre otros datos electrónicos a los que están asociados*».
534. El sellado de tiempo permite visar o sellar de forma virtual cualquier tipo de archivo informático, con independencia de su contenido, por lo que es posible fechar electrónicamente archivos de sonido, de imagen, de texto, etcétera. Los ciudadanos y las Administraciones pueden acreditar, con gran exactitud y sin posibilidad de fraude alguno, el que un archivo informático, en sentido amplio, ha sido enviado o recibido⁶⁷⁴.
535. Existen diversas tipologías aplicadas al sellado de tiempo, aunque la más usual es la basada en la tecnología «Public Key Infrastructure»⁶⁷⁵ (PKI), la cual debe estar reconocida por la Administración de que se trate. Fundamentalmente esta tecnología de la Criptografía asimétrica y, mediante el empleo de un certificado digital, se vincula la información de un archivo informático a una fecha y a una hora precisa. El usuario cuando quiere

671 Otros términos empleados: fechado electrónico, sello de tiempo, fecha electrónica, huella temporal

672 Párrafo 2160

673 Párrafo 2183

674 (Punzón Moraleda & Sánchez Rodríguez, 2010), pág. 716

675 Infraestructura de clave pública. Es una combinación de hardware y software, políticas y procedimientos de seguridad que permiten la ejecución con garantías de operaciones criptográficas como el cifrado, la firma electrónica o el no repudio de transacciones electrónicas. http://es.wikipedia.org/wiki/Infraestructura_de_clave_p%C3%BAblica. Consultado el 11.05.2013

utilizar un servicio de sellado de tiempo en realidad lo que está haciendo es confiar en un tercero de confianza (un prestador de servicios de certificación que emite sellos de fecha y hora), que viene a actuar en el proceso como una auténtica Autoridad de Certificación⁶⁷⁶.

536. El sello de tiempo es informáticamente inseparable del documento o archivo en sentido amplio. Con la firma electrónica únicamente tenemos la seguridad de qué persona ha firmado un determinado documento, pero, en principio no tiene todas las evidencias técnicas y jurídicas de que el documento haya sido firmado en una fecha y hora determinada, del instante de tiempo preciso⁶⁷⁷.
537. Forma de generar un sello de tiempo⁶⁷⁸:
- Del archivo informático que se quiere sellar se ha de obtener lo que se denomina un resumen (*hash*⁶⁷⁹), el cual se firma de forma digital, es decir se genera un sello de tiempo con fecha y hora de la fuente fiable. Este resumen es el que se envía a la Autoridad de sellado de tiempo con esa misma unidad, la fecha y hora teñida de una fuente fiable y la firma electrónica de la Autoridad de sellado de tiempo.
 - El sello de tiempo se envía de nuevo al usuario y como garantía jurídica, la Autoridad de Sellado de Tiempo debe registrar los sellos de tiempo que hubiese emitido por si fuese necesario una eventual prueba del mismo.
 - El sellado de tiempo debe ir acompañado de un certificado que viene a verificar las respuestas a las peticiones de sellado.
538. Dado que el sello temporal únicamente acredita el momento en que el documento fue firmado, su ausencia no puede ser considerada un vicio de validez sino que, afectaría a su eficacia cuando no pudiera demostrarse el momento en que fue generado y tal circunstancia temporal tuviera carácter esencial para que el contenido del documento surtiera sus efectos plenamente⁶⁸⁰.
539. Fecha electrónica: El artículo 4.1 LFE define la define como el conjunto de datos en forma electrónica utilizados como medio para constatar el momento en que se ha efectuado una actuación sobre otros datos electrónicos a los que están asociados⁶⁸¹.

676 (Punzón Moraleda & Sánchez Rodríguez, 2010), pág. 716

677 (Punzón Moraleda & Sánchez Rodríguez, 2010), pág. 716

678 (Punzón Moraleda & Sánchez Rodríguez, 2010), pág. 717

679 Su fiabilidad es muy precisa, ya que una codificación MD5 de 128 bits es representada típicamente como un número de 32 dígitos hexadecimal. Ejemplo:

«Esto sí es una prueba de MD5» → «e99008846853ff3b725c27315e469fbc»

«Esto no es una prueba de MD5» → «dd21d99a468f3bb52a136ef5beef5034»

Consultado en <http://es.wikipedia.org/wiki/MD5> el día 4/12/2011

680 (Valero Torrijos J. , 2008), (pág. 52).

681 Párrafo 2182

540. La firma electrónica, por sí sola, no proporciona prueba alguna del momento temporal de la firma de un mensaje. De ahí la necesidad de introducir marcas temporales: combinando la firma electrónica con un sello temporal digital, también puede probarse que el mensaje ha sido enviado un momento determinado. Sellar temporalmente un documento electrónico significa sellar temporalmente los datos mismos, de forma que sea imposible cambiar incluso un solo bit sin que el cambio no se ponga de manifiesto; el sellado temporal implica también que es imposible sellar un documento con una hora y una fecha diferente de la real⁶⁸².
541. Partiendo de que existe un servicio de sellado temporal, podría proponerse simplemente transmitir el documento para que sea sellado temporalmente a la tercera parte con funciones de sellado, la cual almacenaría una copia del mismo. Este sistema presenta distintos inconvenientes, derivados de esa misma simplicidad. Así, un documento podría ser alterado durante la transmisión, podría ser sellado temporalmente de forma incorrecta, o poderse mientras está almacenado. Y, por otra parte, que la autoridad de sellado se enfrente con un cliente por una reclamación de haber sellado temporalmente un documento en una fecha y una hora distinta de la real⁶⁸³.
542. En lugar de enviar un documento completo, el cliente obtiene un «*hash*» o resumen del mensaje, y lo envía a la tercera parte de confianza con funciones de sellado. Entonces, la tercera parte añade la fecha y la hora, firma el documento digitalmente, y envía el resultado al cliente. Comprobando la firma, el cliente tiene la seguridad de que la entidad ha procesado la petición, que el «*hash*» fue recibido correctamente, y que se ha incluido el tiempo correcto. Queda sin resolver el problema grave de que una entidad que no sea digna de confianza puede, en connivencia con el autor del mensaje sellado, modificar a voluntad el sello temporal del documento, atribuyéndole, si así les conviene, una fecha distinta a la inicial⁶⁸⁴.
543. Sellado de tiempo confiable⁶⁸⁵: Sigue el Estándar Remote Procedure Call (RFC) 3161 que es un sellado de tiempo emitido por un tercero de confianza Trivial Transport Protocol (TTP) que actúa como autoridad de sellado de tiempo Assessment of Software Tools (AST). Es usado para demostrar la existencia de alguna información antes de cierta fecha, sin la posibilidad de que el dueño pueda cambiar el sellado de tiempo.
544. El estándar Abstract Syntax Notation One (ANSI) Applications Strategy Council (ASC) x9.95 mejora el RFC 3161. La idea se basa en la firma digital y las funciones *hash*.
- Se calcula un *hash* (especie de huella digital de la información original) de la información original: una cadena de bits completamente diferentes para cada conjunto de información que se entrega como parámetro de entrada. Si la información original se modifica entonces esto dará como

682 (Martínez Nadal, 2009), pág. 360.

683 (Martínez Nadal, 2009), pág. 361.

684 (Martínez Nadal, 2009), pág. 361.

685 http://wikipedia.org/wiki/Sellado_de_tiempo_confiable, consultado el 1.11.2012 23:47

resultado un hash completamente diferente por mínimo que sea el cambio.

- El *hash* es enviado a la AST, la cual concatena el sellado de tiempo al hash y calcula el hash de esta concatenación.
- Este *hash* es firmado digitalmente con la clave privada de la AST.
- El *hash* firmado junto con el sellado de tiempo son enviados de vuelta al solicitante del sellado de tiempo quien almacena esto junto a la información original.

545. La función *hash* es unidireccional, por lo que a partir de esta no se puede obtener la información original. Esto garantiza que la AST nunca puede obtener la información original.

546. Verificado del sellado de tiempo: se lleva a cabo en el siguiente proceso y orden:

547. Se calcula el *hash* de la información original, se adjunta a esto el sellado de tiempo otorgado por la AST y luego se calcula nuevamente un *hash* de la información anterior. Llamamos a este último «hash A»⁶⁸⁶.

548. La firma electrónica de la AST necesita ser validada. Esto puede hacerse verificando que el *hash* firmado proveniente de la AST fue efectivamente firmado con la clave privada mediante verificación de la firma electrónica. El «hash A» es comparado con el «hash B» dentro del mensaje firmado por la AST para confirmar que son iguales, probando que el sellado de tiempo y el mensaje no fueron alterados y que este fue realmente publicado por la AST. Si esto ocurre, entonces el sellado de tiempo fue alterado o bien el sellado de tiempo no fue emitido por la AST.

549. Es una práctica común en todas las Administraciones, para determinados procedimientos y en momentos concretos (como sucede con las actuaciones relacionadas con la ejecución de un presupuesto, en los días siguientes a la finalización de la vigencia de este), que se daten los documentos con una fecha distinta a aquella en la que realmente se ha formalizado. La referencia temporal electrónica, fundamentalmente cuando se trata de un sellado de tiempo, aporta una mayor seguridad jurídica, ya que impide que los documentos se fechen en día distinto al que se ha realizado el proceso de firma electrónica.

550. Esta práctica de fechar los documentos con un día y hora distinto a la que realmente se formaliza, es muy difícil de verificar con la peritación del documento, sobre todo cuando este se ha creado en soporte papel, lo que en caso de producirse, da lugar a una indefensión casi imposible de corregir. En actos resolutorios en los que la fecha da lugar al reconocimiento de derechos, por silencio administrativo, puede ser muy grave la falsedad.

551. El elemento más común incluido en casi todos los documentos administrativos, es la localidad y fecha en la que se han formalizado. En otros apartados de este documento se habla del fechado, aquí vamos a

686 http://wikipedia.org/wiki/Sellado_de_tiempo_confiable, consultado el 1.11.2012 23:47

hacer un excursu sobre la inclusión de la localidad en los documentos electrónicos.

552. Las TICs permiten la firma de documentos electrónicos desde una gran diversidad de dispositivos conectados a una red telemática, ello permite que este proceso se pueda realizar en cualquier momento y lugar. A nuestro entender no aporta mucha información sustancial indicar la localidad en la que se ha firmado un documento, pero esto puede suponer una vulneración de un derecho protegido en la LOPDP, ya que si bien es cierto que existen dispositivos y herramientas que permiten registrar la localización en la que una persona se encuentra en un momento dado (el del firmado), no es menos cierto que hay una disociación entre este lugar y el documento, proporcionado por la inmaterialidad del documento firmado y las redes de telecomunicaciones. No hay que olvidar que el legislador ha optado por un modelo de gestión documental deslocalizado.
553. Por lo expuesto entendemos que no se debe incluir en los documentos firmados electrónicamente el dato de la localidad, bien porque vulnere el derecho a la intimidad del lugar desde el que se ha realizado el proceso de firma, o porque incluir la de la sede oficial de la institución a la que pertenece el documento, ya que ésta aparece entre los datos incluidos en la que contiene la imagen corporativa.

3.1.4.2.3 Metadatos

554. Metadatos: son los datos que describen el contexto y la estructura de los documentos, así como de su gestión a largo plazo, tal y como aparecen fijados en las normas de desarrollo de las disposiciones relativas a la gestión de documentos⁶⁸⁷.
555. Definiciones de metadatos:
- «Dato que define y describe otros datos»⁶⁸⁸.
 - Cualquier tipo de información en forma electrónica asociada a los documentos electrónicos, de carácter instrumental e independiente de su contenido, destinada al conocimiento inmediato y automatizable de alguna de sus características, con la finalidad de garantizar la disponibilidad, el acceso, la conservación y la interoperabilidad del propio documento⁶⁸⁹.
556. En el contexto digital actual, se consideran los metadatos como una herramienta que garantiza el significado, la facilidad de manejo y la

687 Artículo 3.8 de la Decisión de la Comisión, de 7 de julio de 2004, por la que se modifica su reglamento interno, DO L 251 de 27.7.2004.

688 (España (RNTIDE), 2011), pág. 49, párrafo 49

689 (España (RD LAE), 2009), artículo 42

perdurabilidad de los registros de archivos y de la información que contienen⁶⁹⁰.

557. En el artículo 42.1 RDLAE⁶⁹¹ se define el metadato como *«cualquier tipo de información en forma electrónica asociada a los documentos electrónicos, de carácter instrumental e independiente de su contenido, destinada al conocimiento inmediato y automatizable de alguna de sus características, con la finalidad de garantizar la disponibilidad, el acceso, la conservación y la interoperabilidad del propio documento»*.
558. En el anexo de glosario de términos que contiene el ENI se define el metadato como «dato que define y describe otros datos». En el mismo documento se dice, respecto del concepto de «metadato de gestión de documentos» que es la *«información estructurada o semiestructurada que hace posible la creación, gestión y uso de documentos a lo largo del tiempo en el contexto de su creación. Los metadatos de gestión de documentos sirven para identificar, autenticar y contextualizar documentos, y del mismo modo a las personas, los procesos y los sistemas que los crean, gestionan, mantienen y utilizan»*. En el mismo anexo se define «esquema de metadatos» como el *«instrumento que define la incorporación y gestión de los metadatos de contenido, contexto y estructura de los documentos electrónicos a lo largo de su ciclo de vida»*.
559. En el artículo 42.4 RDLAE⁶⁹² se dispone que se especificarán en el ENI los metadatos mínimos obligatorios asociados a los documentos electrónicos, a los datos de firma o de referencia temporal. En el apartado tercero del mismo artículo⁶⁹³ se dice que la asociación de metadatos a los documentos electrónicos, realizada por el órgano u organismo actuante, los distintos órganos u organismos podrán asociar a los documentos electrónicos metadatos de carácter complementario, para las necesidades de catalogación específicas de su respectivo ámbito de gestión, realizando su inserción de acuerdo con las especificaciones que establezca al respecto el Esquema Nacional de Interoperabilidad.
560. En la Resolución que desarrolla la NTI del documento electrónico, se determina que los metadatos del documento electrónico mínimos obligatorios, *«estarán presentes en cualquier proceso de intercambio de documentos electrónicos entre órganos de la Administración y Entidades de Derecho Público vinculadas o dependientes de aquélla y con el ciudadano»*, indicando asimismo que *«no serán modificados en ninguna fase posterior del procedimiento administrativo, a excepción de modificaciones necesarias para la corrección de errores y omisiones en el valor inicialmente asignado»*.

690 Méndez Rodríguez, Eva María, «Tratamiento de los objetos de información en los archivos: retos y estándares para la descripción basada en metadatos». *La administración electrónica y los archivos: amenazas y oportunidades para la archivística*. [Toledo]: Junta de comunidades de Castilla la Mancha [2003], pág. 60. Apud. (Redondo Herranz, 2010), pág. 401

691 Párrafo 2153

692 Párrafo 2154

693 Párrafo 2154

Esta resolución termina estableciendo la posibilidad de «*asignar metadatos complementarios para atender a necesidades de descripción específicas*». Los metadatos complementarios atenderán necesidades de descripción específicas⁶⁹⁴.

561. Cada Administración garantizará la disponibilidad e integridad de los metadatos de sus documentos, manteniendo permanente las relaciones entre el documento y sus metadatos.
562. Los metadatos del documento electrónico pueden definirse en el marco de un sistema de gestión documental completo desde una perspectiva multi-entidad en la que, además de los propios documentos, participan otro tipo de entidades caracterizadas por sus propios metadatos, como puede ser agentes, regulaciones o actividades⁶⁹⁵.
563. Las posibilidades de implementación a nivel interno van por tanto desde la integración total de los metadatos en los ficheros de los documentos electrónicos (incrustación), hasta la distribución de éstos en diferentes aplicaciones de gestión documental (vinculación) que interactúan con los ficheros del documento, pasando por múltiples soluciones intermedias. El tipo de implementación de los metadatos conlleva un nivel determinado de integración de estos con la firma del documento, de forma que los metadatos pueden quedar fuera de la firma, parcialmente envueltos por ésta o completamente integrados bajo la firma electrónica. Si la firma cubre los metadatos, los mismos no podrán modificarse, o bien, su modificación exigiría re-firmar el documento. Por tanto, en caso de firmar metadatos cabría considerar sólo aquellos cuyo valor permanezca invariable a lo largo del ciclo de vida del documento⁶⁹⁶.

Una implementación de metadatos a través de una copia independiente de la firma permitiría disponer de un nivel de información adicional que no estará condicionado por los propios datos contenidos en el documento y sus firmas. Por lo tanto, en este caso, los metadatos constituyen un elemento adicional a la firma y contribuyen al valor probatorio y testimonial de documento en la medida en que explican sus circunstancias de creación, gestión y uso⁶⁹⁷.

564. Sobre el uso y tratamiento de los metadatos: independientemente del tipo de proceso de creación del documento y su origen (interno o externo a la organización), aquellos que se incorporan en el sistema de gestión documental de una organización se completan hasta cubrir el conjunto de metadatos mínimos obligatorios necesarios en cualquier proceso de intercambio y de garantía de la interoperabilidad.

Desde el momento en que se captura el documento en el sistema de gestión documental de una organización, los metadatos del documento electrónico

694 (España (RNTIDE), 2011), pág. 87096

695 (España (RNTIDE), 2011), pág. 20, párrafo 52

696 (España (RNTIDE), 2011), pág. 21, párrafo 58 y 59

697 (España (RNTIDE), 2011), pág. 21 y 22, párrafo 61

van acumulando información relacionada con el contexto de gestión de los documentos, los procedimientos u operaciones en los que se utilizan, así como sobre posibles cambios estructurales o de apariencia. Estos metadatos asociados a los procesos de gestión documental durante la existencia del documento se definen como metadatos complementarios, y suponen nuevas capas de información⁶⁹⁸.

565. Los metadatos mínimos obligatorios constituyen un conjunto mínimo de información de contexto definido con el fin de facilitar el conocimiento inmediato y automatizable de las características básicas del documento electrónico⁶⁹⁹.
566. Una implementación de metadatos a través de una capa independiente de la firma permite disponer de un nivel de información adicional que no estará condicionado por los propios datos contenidos en el documento y sus firmas. La utilización de los metadatos en esta capa independiente facilita la conservación de los documentos y puede ayudar a atenuar la repercusión de la problemática de conservación de firmas electrónicas a largo plazo, ya que supone la desagregación de los metadatos con respecto a los datos de contenido y estructura. Si la firma dejase de ser verificable, la información sobre la existencia de una firma válida en un momento del tiempo o el rol que ésta desempeñó en el proceso, podría extraerse a través de los metadatos⁷⁰⁰.
567. **El conjunto de metadatos mínimos obligatorios.** Varían según los sistemas:
- Versión NTI: identificador normalizado de la versión de la NTI de Documento Electrónico, conforme a la cual se estructura el documento electrónico.
 - Repetible: 1
 - Tipo: Uniform Resource Identifier (URI)
 - Esquema de valores:

<http://administracionelectronica.gob.es/ENI/XSD/v1.0/documento-e>
 - Identificador: identificador normalizado del documento.
 - Repetible: 1
 - Tipo: cadena de caracteres
 - Esquema de valores:
 - ES_<Órgano⁷⁰¹>_<AAA⁷⁰²>_<ID_específico⁷⁰³>

698 (España (RNTIDE), 2011), pág. 22, párrafos 63 y 64

699 (España (RNTIDE), 2011), pág. 22, párrafo 67

700 (España (RNTIDE), 2011), párrafo 61

701 Véase codificación del metadato «Órgano». En caso de más de un órgano los nueve caracteres correspondientes serán acordados entre las partes con el fin de asegurar la unicidad del identificador que es su único fin.

702 Año de la fecha de captura del documento

703 Código alfanumérico que identifica de forma única al documento dentro de los generados por la administración responsable. Cada administración puede diseñar el proceso de

- Órgano: identificador normalizado de la administración generadora del documento o que realiza la captura del mismo.
 - Repetible: 1:N
 - Tipo: fecha/hora
 - Esquema de valores: AAAMMDD T HH:MM:SS <ISO 8601>
- Origen: indica si el contenido del documento fue creado por el ciudadano o por una administración.
 - Repetible: 1
 - Tipo: lógico
 - Esquema de valores:
 - 0 = Ciudadano
 - 1 = Administración
- Estado de elaboración: indica la naturaleza del documento. Si es copia, este metadato indica también si se ha realizado una digitalización o conversión de formato en el proceso de generación.
 - Repetible: 1
 - Tipo: cadena de caracteres
 - Esquema de valores:
 - Original⁷⁰⁴
 - Copia electrónica auténtica con cambio de formato⁷⁰⁵
 - Copia electrónica auténtica de documento papel⁷⁰⁶ (Ley 11/2007 Artículo 30.2 y 30.3)
 - Copia electrónica parcial auténtica
 - Otros
- Nombre de formato: formato lógico del fichero de contenido del documento electrónico
 - Repetible: 1
 - Tipo: cadena de caracteres
 - Esquema de valores: valor extraído de la lista de formatos admitidos para documentos electrónicos definidos en la NTI DE Catálogo de estándares.
- Tipo documental: descripción del tipo documental del documento
 - Repetible: 1
 - Tipo: cadena de caracteres
 - Esquema de valores:
 - Documentos de decisión:
 - Resolución
 - Acuerdo
 - Contrato
 - Convenio
 - Declaración

generación según sus necesidades, asegurando en cualquier caso su unicidad. Por lo tanto, este ID puede generarse de forma secuencial o bien, ser una réplica del ID utilizado a nivel interno de la administración.

704 (España (LAE), 2007), artículo 30. Párrafo 2120 y siguientes

705 (España (LAE), 2007), artículo 30.1. Párrafo 2120

706 (España (LAE), 2007), artículo 30.2 y 30.3. Párrafos 2121 y 2122

- Documentos de transmisión:
 - Comunicación
 - Notificación
 - Publicación
 - Acuse de recibo
- Documentos de constancia:
 - Acta
 - Certificado
 - Diligencia
- Documentos de juicio:
 - Informe
- Documentos de ciudadano:
 - Solicitud
 - Denuncia
 - Alegación
 - Recursos
 - Comunicación ciudadano
 - Factura
 - Otros incautados
- Otros
- Tipo de firma: indica el tipo de firma que avala el documento. En caso de firma con certificado, indica el formato de la firma
 - Repetible: 1:N
 - Tipo: cadena de caracteres
 - Esquema de valores:
 - CSV
 - Formatos de firma electrónica definidos en la NTI de Política de firma y certificados de la Administración.
- Valor CSV: si tipo de firma = CSV
 - Repetible: 1:N
 - Tipo: cadena de caracteres
 - Esquema de valores: Not Applicable (N/A)
- Definición generación CSV: referencia a la orden, resolución o documento que define la creación del CSV correspondiente
 - Repetible: 1:N
 - Tipo: cadena de caracteres
 - Esquema de valores: referencia
- Identificador de documento origen: identificador normalizado del documento origen al que corresponda la copia (cuando estado de elaboración es igual a «copia electrónica con cambio de formato»⁷⁰⁷ o «Copia electrónica parcial auténtica»)
 - Repetible: 1
 - Tipo: cadena de caracteres
 - Esquema de valores: si el documento origen es un documento electrónico: ES_<Órgano>_<AAAA>_<ID_específico>

707 (España (LAE), 2007), artículo 30.1. Párrafo 2120

568. Los metadatos **complementarios**, están asociados a procesos de gestión interna como puede ser⁷⁰⁸:
- Digitalización.
 - Generación de copias auténticas.
 - Conversión de formatos.
 - Procesos de seguridad.
 - Recuperación.
 - Conservación de documentos.
569. Estos metadatos no estarían sujetos a las prohibiciones de modificación establecidas para los metadatos mínimos complementarios⁷⁰⁹. Entre los principales documentos contenidos en el expediente habría que incluir, en todo caso, también los informes, así como los oficios, las pruebas y las alegaciones y documentos presentados por los interesados. Todos estos documentos pueden clasificarse, y de hecho se han clasificado, en una tipología de la Documentación Administrativa⁷¹⁰. Aunque la clasificación más relevante desde un punto de vista jurídico de los documentos administrativos no es la basada en su formato, sino la que pueda diferenciar distintos alcances o valores jurídicos de estos documentos, no quiere decir que otras taxonomías documentales no tengan sentido, diferenciando aquellos dirigidos por la Administración a los interesados (certificados, notificaciones, resoluciones o acuerdos); los generados por las relaciones interadministrativas (oficios, notas interiores, propuestas de resolución, informes, etcétera); y los generados por el administrado para dirigirse a las administraciones (instancias, denuncias, alegaciones, recursos, cartas)⁷¹¹.

3.1.5 Normalización y formatos

570. Para la definición, la construcción y la puesta en marcha de la producción de documentos administrativos electrónicos, hay que tener en cuenta las siguientes normas internacionales:
- ISO 14721:2003: *Open Archival Information System*. Es el modelo más utilizado y asumido por otras instituciones para crear repositorios de custodia y preservación de documentos electrónicos a largo plazo.
 - ISO/TR 18492:2005: *Long-term preservation of Electronic document-based information*. ISO/TR 15801:2004: *Electronic imaging -Information stored electronically- Recommendations for trustworthiness and reliability*: en lo que se refiere a las estrategias de preservación digital.

708 (España (RNTIDE), 2011), párrafo 71

709 (España (RNTIDE), 2011), párrafo 74

710 González Navarro, Francisco, *Hacia una clasificación de los documentos administrativos*, cit. Boletín de Organización y Métodos, núm. 7, 1970. Apud. (Rivero Ortega, 2008), pág. 110.

711 Fernández Bajón, María Teresa, Documentación administrativa, en Macía, Mateo, *Manual de Documentación Jurídica*, Síntesis, Madrid, 1998. Apud. (Rivero Ortega, 2008), pág. 110.

Proporciona una guía práctica para la conservación a largo plazo y recuperación de información, para documentos electrónicos auténticos, cuando el período de conservación es superior a la vida útil de la tecnología que se utiliza para crear y mantener la información⁷¹².

571. Módulos funcionales⁷¹³:

- Módulo de ingreso: se encarga de recibir los Paquetes de Información de Transferencia (PIT)⁷¹⁴ enviados por los productores de la documentación; de validar y comprobar su idoneidad a los requerimientos y finalmente, de generar los Paquetes de Información de Archivo (PIA): y enviarlo al repositorio para su custodia.
- Módulo de almacenamiento: debe garantizar que la documentación será almacenada correctamente en el repositorio.
- Módulo de preservación y aseguramiento de evidencia electrónica: se aplican y programan las políticas de preservación y de custodia para garantizar la disponibilidad, utilidad y accesibilidad, así como la integridad y autenticidad de los documentos.
- Módulo de acceso: atiende las peticiones de consulta y visualización de los documentos.
- Módulo de gestión y administración: es el encargado de configurar y gestionar las políticas, los estándares y la base de conocimiento del servicio; la gestión de los usuarios y la política de seguridad y acceso; la atención al cliente y llevar a cabo el establecimiento de los protocolos de transferencia con los productores de la documentación.

572. La Resolución que desarrolla la NTI del documento electrónico establece que *«los ficheros de contenido de los documentos electrónico se ajustarán a los formatos establecidos en la NTI de Catálogo de estándares»*⁷¹⁵. Esta norma permite la utilización de otros formatos *«cuando existan particularidades que lo justifiquen o sea necesario para asegurar el valor probatorio del documento electrónico y su fiabilidad como evidencia electrónica...»*⁷¹⁶.

712 <http://www.iso.org/iso/catalogue_detail.htm?csnumber=38716>. Consultado el 11.05.2013

713 (Nualart Mercadé, 2008), pág.191

714 PIT: documentos transferidos con los contenidos de los metadatos para la recuperación, tratamiento y preservación.

PIA: PIT que ha sido normalizado o transformado

715 (España (RNTIDE), 2011), VI.1

716 (España (RNTIDE), 2011), VI.3

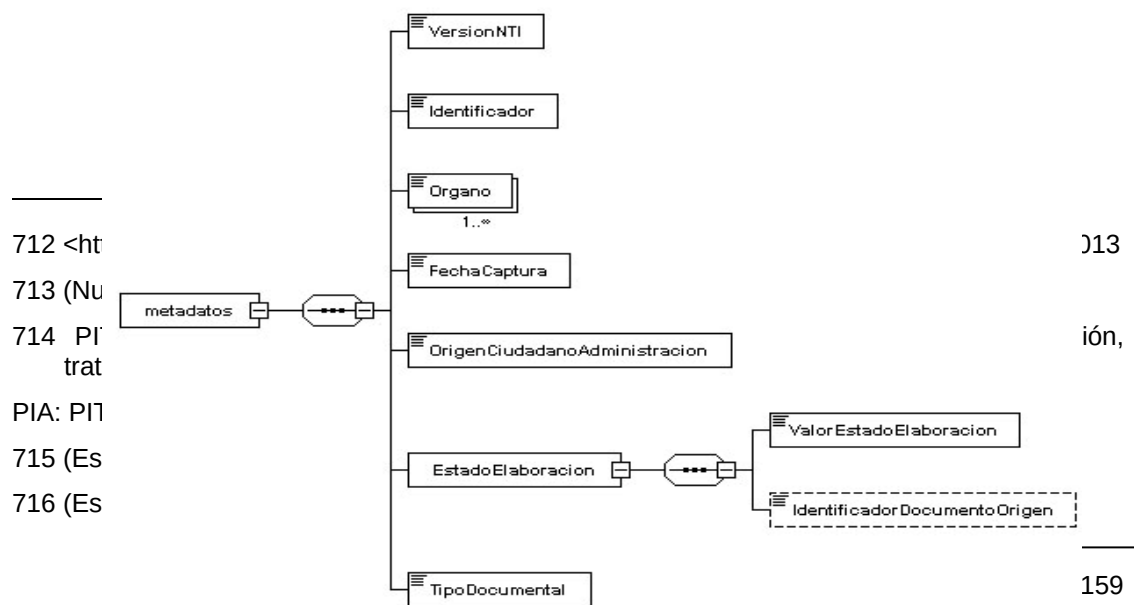


Ilustración 12: metadatos⁷¹⁷

573. El artículo 30 de la LPA⁷¹⁸ establecía que los documentos y expedientes serán normalizados y que los trabajos burocráticos se efectuarán por medio de máquinas adecuadas, buscando la progresiva mecanización y automatismo. Estas previsiones no dejaron indiferentes a los administrativistas del momento, que las consideraron un avance⁷¹⁹. Hoy nos encontramos ante una situación similar, al tener las Administraciones que ajustar sus procedimientos a ENI y ENS, entre otras normas de obligado cumplimiento.

3.1.5.1 Norma Técnica de Interoperabilidad

574. El ámbito de aplicación de la NTI de Documento Electrónico es el formado por:
- Los documentos administrativos electrónicos.
 - cualquier otro documento electrónico susceptible de formar parte de un expediente electrónico.
575. Serán destinatarios del contenido de la NTI de Documento Electrónico⁷²⁰:
- Los responsables de sedes electrónicas.

717 (España (RNTIDE), 2011)

718 Párrafo 2251

719 Royo-Villanova, Segismundo, «Aspectos de la Reforma administrativa», *Discurso de Ingreso en la Real Academia de Ciencias Morales y Políticas*, Madrid, 1960.

720 (España (RNTIDE), 2011), párrafo 19

- Los responsables de la ejecución de los diferentes procedimientos administrativos y procesos de gestión.
 - Los responsables de la gestión, conservación y archivo de documentos electrónicos.
 - Los desarrolladores de aplicaciones.
576. Los formatos de los documentos electrónicos se establecen en la NTI de catálogo de estándares⁷²¹.
577. El acceso a los documentos electrónicos, cuando se realice a través de la sede electrónica o de los canales de comunicación, mostrará⁷²²:
- El contenido del documento, cuando este sea representable.
 - Información básica de cada una de las firmas del documento.
578. La elección de formatos del documento electrónico se realizará buscando la normalización y perdurabilidad para asegurar la independencia de los datos de sus soportes⁷²³.

3.1.6 Digitalización, copia auténtica y conversión de documentos

579. Los supuestos contemplados en el artículo 30 LAE⁷²⁴ en lo que se refiere a la eficacia de las copias son los siguientes⁷²⁵:
- Copia electrónica de original electrónico: si mantiene el mismo formato, la equiparación al original es inmediata siempre que este último se encuentre en poder de la Administración y pueda comprobar la coincidencia.
 - Copia electrónica de original en soporte papel emitido por una Administración Pública: se aplican las reglas generales del artículo 46 LRJ-PAC⁷²⁶. Se establece una autorización específica para la digitalización como imágenes de los documentos privados aportados por los ciudadanos, proceso que podrá hacerse automáticamente siempre que se garantice su autenticidad, integridad y conservación a través del correspondiente sello electrónico.
 - Copias en papel de originales electrónicos cuyo autor sea la Administración Pública: se consideran auténticas de forma inmediata si incluyen un código generado electrónicamente u otro mecanismo que permita contratar dicha condición mediante el acceso telemático a los

721 (España (RNTIDE), 2011), pág. 87096

722 (España (RNTIDE), 2011), pág. 87097

723 (España (RNTIDE), 2011), pág. 79

724 Párrafo 2120 y siguientes

725 (Valero Torrijos J. , 2007), págs. 46 y 47.

726 Párrafo 1949

archivos donde conste el original; en caso contrario, será de aplicación el régimen general del artículo 46 LRJ-PAC⁷²⁷.

580. La solución a los problemas de integridad y autenticidad ha de venir de la mano de las posibilidades que ofrece la firma electrónica como mecanismo que garantiza razonablemente la identidad del autor de los documentos y su integridad. La autoría de los documentos que se adjunten a una solicitud, si procede del mismo sujeto que lleva a cabo la presentación electrónica, bastaría con que se le permita firmarlo digitalmente junto con la solicitud o escrito principal. Por el contrario, cuando el documento original a adjuntar no provenga del interesado sino de un tercero, su remisión por medios electrónicos no permitiría asegurar que se cumplen tales requisitos a menos que viniera firmada digitalmente por su autor. El artículo 35.2 LAE⁷²⁸ autoriza expresamente a que sea el propio interesado quien, a través de su firma digital —con garantía, por tanto, del no repudio— garantice la fidelidad de las copias que presenta con los originales a pesar de no ser su autor, sin perjuicio de las actividades de comprobación que la propia Administración Pública podría hacer bien ante el propio particular bien ante la entidad pública que expidiera los originales. En todo caso, aun cuando no se establezca esta limitación de forma expresa en el artículo 35.2 LAE⁷²⁹ puede entenderse como implícito que la presentación telemática se ha de limitar a los documentos cuyo original se encuentre en poder del propio interesado pues, de lo contrario, no se encontraría en condiciones —no ya técnicas sino, sobre todo, jurídicas— de acreditar si la copia a transmitir concuerda realmente con el original⁷³⁰.
581. Con el objeto de garantizar la conservación y accesibilidad a lo largo de todo el ciclo vital del documento, se ha puesto en marcha una iniciativa, quizás la más extendida actualmente, que supone la conversión del documento electrónico da tal forma que mientras que el documento tiene una apariencia en su producción, el almacenamiento en el sistema de archivo se produce de forma desestructurada y cuando ese documento es necesario, una vez identificado, pueda ser accesible y presentado en un formato de lectura que no tiene por qué coincidir con la forma original de creación. Todos estos pasos se darán una vez finalizada la tramitación administrativa de los documentos y a partir del momento en que se procede a la transferencia de los mismos al sistema de archivo correspondiente de la organización.⁷³¹
582. En el ámbito de la Administración General del Estado, el artículo 15.2 RDSEC⁷³² dispone que los registros no realizarán en modo alguno funciones de expedición de copias selladas o compulsadas de los documentos que, en su caso, se transmitan junto con la solicitud, escrito o comunicación. En el

727 Párrafo 1948 y siguientes

728 Párrafo 2133

729 Párrafo 2133

730 (Valero Torrijos J. , 2008), págs.. 100 y 101.

731 (Redondo Herranz, 2010), pág. 399

732 (España (RDSEC), 1999). Párrafo 583

artículo 8.1 de la misma norma⁷³³ se establece que «las oficinas de registro no estarán obligadas a compulsar copias de documentos originales cuando dichas copias no acompañen a solicitudes, escritos o comunicaciones presentadas por el ciudadano», reconociendo el derecho de los ciudadano a la devolución inmediata de los documentos originales que deban aportar entregando en su lugar una copia previamente compulsada por la oficina de registro⁷³⁴.

583. A nivel general no existen criterios claros para la conservación, almacenamiento y acceso a los documentos electrónicos, lo que supone un desconcierto tanto para los encargados de su gestión, como para los consultores. Las normas actuales permiten la destrucción de los documentos originales emitidos en soporte papel, cuando de ellos se han obtenido las copias auténticas electrónicas, excepto cuando concurren en el documento original una serie de condiciones que aconsejen su conservación. Debido a que no hay cultura de destrucción de documentos antes de proceder al expurgo o pase de los documentos al archivo histórico, una vez finalizada su etapa administrativa, la mayoría de las organizaciones optan por archivar los documentos originales manteniendo los archivos de las copias auténticas electrónicas, lo que supone una duplicidad.
584. Otra de las dificultades actuales con las que se encuentran las Administraciones son las reticencias que algunos auditores, tribunales, inspectores, etcétera, imponen en cuanto al acceso a estas copias auténticas electrónicas, llegando a requerir el acceso a los documentos originales. En este caso se trata de un problema cultural, aunque evidentemente es un tema resuelto jurídicamente.

3.1.6.1 Digitalización de documentos.

585. La NTI de Digitalización de Documentos establece los componentes de un documento electrónico digitalizado, incluyendo la imagen electrónica, firma electrónica y metadatos, así como las reglas para la digitalización de documentos en soporte papel por parte de las AA.PP., atendiendo a los formatos, niveles de calidad, condiciones técnicas y estándares aplicables; y para los aspectos relativos a la gestión y conservación de los documentos electrónicos digitalizados se remite a la Norma Técnica de Interoperabilidad de Política de Gestión de Documentos Electrónicos⁷³⁵.
586. La NTI de Digitalización de Documentos tiene por objeto establecer los requisitos a cumplir en la digitalización de documentos en soporte papel o en otro soporte no electrónico susceptible de digitalización a través de medios fotoeléctricos⁷³⁶.

733 Párrafo 2230

734 (Valero Torrijos J. , 2007), pág. 103.

735 (España (ENI Guía DD), 2011), pág. 87091

736 (España (ENI Guía DD), 2011), pág. 87091

587. Para que el documento electrónico digitalizado sea copia auténtica del documento origen, se cumplirán, adicionalmente, los requisitos establecidos en la Norma Técnica de Interoperabilidad de Procedimientos de Copiado Auténtico y Conversión entre Documentos Electrónicos⁷³⁷.
588. La imagen electrónica debe satisfacer una serie de requisitos⁷³⁸:
- Las imágenes electrónicas aplicarán los formatos establecidos para ficheros de imagen en la Norma Técnica de Interoperabilidad de Catálogo de Estándares.
 - El nivel de resolución mínimo para imágenes electrónicas será de 200 píxeles por pulgada, tanto para imágenes obtenidas en blanco y negro, color o escala de grises.
 - La imagen electrónica será fiel al documento origen, para lo cual:
 - Respetará la geometría del documento origen en tamaños y proporciones.
 - No contendrá caracteres o gráficos que no figurasen en el documento origen.
 - Su generación atenderá a lo establecido en el apartado V de esta norma.
589. La NTI de Digitalización de Documentos establece las reglas para la digitalización de documentos en soporte papel. Estas reglas se establecieron atendiendo a la diversidad de AA.PP. que, en la transición hacia una administración más electrónica, aplican procesos de digitalización que pueden ser llevados a cabo tanto de forma interna como a través de un tercero y abarcar documentos puntuales o digitalizaciones masivas y que, dependiendo de la finalidad y naturaleza de los documentos a digitalizar pueden requerir de condiciones específicas⁷³⁹.
590. Los requisitos mínimos a establecer sobre las imágenes electrónicas resultantes de las digitalizaciones se definen a través de la normalización de los parámetros básicos de dichos procesos, permitiendo la flexibilidad necesaria para su aplicación por parte de las diferentes AA.PP. pero siempre bajo la premisa de obtener imágenes electrónicas íntegras y fieles a su documento original⁷⁴⁰.
591. En la disposición adicional primera del RDENI⁷⁴¹, se establece el objeto⁷⁴² de la NTI de Digitalización de Documentos, de la que se deduce que «tratará

737 (España (ENI Guía DD), 2011), pág. 87093

738 (España (ENI Guía DD), 2011), pág. 87093

739 (España (ENI Guía DD), 2011), párrafo 5

740 (España (ENI Guía DD), 2011), párrafo 6

741 Párrafo 2210

742 Establecer los requisitos a cumplir en la digitalización de documentos en soporte papel o en otro soporte no electrónico susceptible de digitalización a través de medios fotoeléctricos.

los formatos y estándares aplicables, los niveles de calidad, las condiciones técnicas y los metadatos asociados al proceso de digitalización»⁷⁴³.

592. En el proceso de generación de copias auténticas de documentos en soporte papel, además del proceso de digitalización, es necesario cumplir los requisitos que se desarrollan en la NTI de Procedimientos de copiado auténtico y conversión entre documentos electrónicos⁷⁴⁴.
593. Dentro del ámbito de aplicación se encuentran cualquier órgano de la Administración Pública, y su acción podrá realizarse sobre cualquier documento en soporte papel u otro soporte susceptible de digitalización, independientemente de que hubiese sido aportado por el ciudadano o generado por una organización⁷⁴⁵. El objetivo final del proceso de digitalización es, en consecuencia, la creación de un documento electrónico, entendido como un objeto digital formado por la imagen electrónica obtenida, sus metadatos y si procede, la firma asociada al proceso de digitalización⁷⁴⁶.
594. La digitalización de un documento para la generación de un documento electrónico, estará compuesta por⁷⁴⁷:
- La imagen electrónica que representará el aspecto y contenido del documento en el soporte origen.
 - Los metadatos mínimos obligatorios.
 - Si procede, firma de la imagen electrónica.



Ilustración 13: documento electrónico resultado de digitalización⁷⁴⁸

595. El documento electrónico digitalizado puede tener asociados, de forma complementaria, metadatos relacionados con el proceso de digitalización, que reflejan las características técnicas de la imagen electrónica

743(España (ENI Guía DD), 2011), párrafo 11

744 (España (ENI Guía DD), 2011), párrafo 14

745 (España (ENI Guía DD), 2011), párrafo 16

746 (España (ENI Guía DD), 2011), pág. 13, párrafo 19

747 (España (ENI Guía DD), 2011), pág. 13, párrafo 20

748 (España (RNTIDD), 2011)

capturada⁷⁴⁹. Un ejemplo lo tenemos en los metadatos que son obligatorios en la digitalización certificada, sobre facturas y documentos sustitutivos, cuando el software empleado ha sido homologado por la AEAT.

596. La imagen electrónica obtenida a través de un proceso de digitalización, aunque no pueda ser completamente idéntica al documento en soporte papel, sí debería ser suficientemente fiel al contenido original y garantizar su integridad⁷⁵⁰.
597. En el caso de que el documento resultado de la digitalización requiera ser conformado como copia auténtica, se contemplarán, adicionalmente, los requisitos establecidos en la NTI de «*Procedimientos de copiado auténtico y conversión entre documentos electrónicos*»⁷⁵¹.
598. La técnica seleccionada para la obtención de la imagen electrónica, ya sea con o sin comprensión, podría provocar, en mayor o menor grado, algún tipo de pérdida en relación al original, como puede ser pérdida de nitidez, marcas de agua u otras características del soporte papel⁷⁵².
599. Una imagen fiel, con la integridad suficiente a efectos probatorios, de un documento papel es un conjunto de componentes digitales que representan el contenido y aspecto del documento original, así como las características o metadatos asociados que contribuyen a garantizar la fidelidad de la imagen que, en cualquier caso, vendría avalada por la firma electrónica correspondiente al proceso de digitalización⁷⁵³.
600. La fidelidad de la imagen es interpretada de forma proporcional a las exigencias de fidelidad e integridad específicas de cada documento que serán establecidas por cada organización según la normativa de aplicación en cada caso⁷⁵⁴.
601. El proceso de digitalización se establece en el apartado V de la *NTI de Digitalización de Documentos*:
- Se realizará a través de un proceso informático en el que, garantizando la integridad de cada uno de los pasos, se realizarán las siguientes tareas:
 - Digitalización por un medio fotoeléctrico, de modo que se obtenga una imagen electrónica en la memoria del sistema asociado al dispositivo.
 - Si procede, optimización automática de la imagen electrónica para garantizar su legibilidad, de modo que todo contenido del documento origen pueda apreciarse y sea válido para su gestión

749 (España (ENI Guía DD), 2011), párrafo 23

750 (España (ENI Guía DD), 2011), párrafo 24

751 (España (ENI Guía DD), 2011), párrafo 27

752 (España (ENI Guía DD), 2011), párrafo 32

753(España (ENI Guía DD), 2011), párrafo 35

754(España (ENI Guía DD), 2011), párrafo 36

- (umbralización, reorientación, eliminación de bordes negros, u otros de naturaleza análoga).
- Asignación de los metadatos al documento electrónico digitalizado.
- Si procede, firma de la imagen electrónica.



Ilustración 14: tareas en el proceso de digitalización⁷⁵⁵

602. La NTI no establece ninguna limitación relativa a la participación de terceros en procesos de digitalización, como puede ser por ejemplo la externalización del servicio, siendo en cualquier caso responsabilidad de la organización garantizar la integridad del documento electrónico digitalizado⁷⁵⁶.
603. Como resultado de la digitalización del documento papel a través de un medio fotoeléctrico, se obtiene un fichero imagen en la memoria del sistema⁷⁵⁷. Este fichero imagen es fiel al documento original en papel, en el sentido de que representa la apariencia y contenido de aquél, y tiende a minimizar en todo lo posible la pérdida de contexto y escritura⁷⁵⁸.
604. La necesidad de incluir páginas en blanco presentes en el documento original depende de la aplicación concreta de los procedimientos de digitalización de cada organización, ya que su exclusión podría ser considerada o no, dependiendo de las circunstancias específicas, como pérdida de información⁷⁵⁹.
605. La optimización de la imagen comprende aspectos tales como umbralización, reorientación, eliminación de bordes negros, u otros de naturaleza análoga, siempre respetando la geometría del original en tamaño y proporción⁷⁶⁰.

⁷⁵⁵ (España (RNTIDD), 2011)

⁷⁵⁶(España (ENI Guía DD), 2011), párrafo 39

⁷⁵⁷(España (ENI Guía DD), 2011), párrafo 40

⁷⁵⁸(España (ENI Guía DD), 2011), párrafo 41

⁷⁵⁹(España (ENI Guía DD), 2011), párrafo 43

⁷⁶⁰(España (ENI Guía DD), 2011), párrafo 45

606. Los metadatos del proceso de digitalización registran las características y condiciones en que se ha llevado a cabo la captura de la imagen electrónica. De esta forma, el proceso de digitalización se podría reflejar de forma explícita en el documento electrónico digitalizado a través de la asignación de los metadatos complementarios⁷⁶¹.

Metadato	Descripción
Resolución	Valor de resolución en ppp ⁷⁶² empleada en la digitalización
Tamaño	Valor y unidades del tamaño lógico del documento digitalizado
Idioma	Idioma del contenido del documento digitalizado Si el contenido se encuentra en más de un idioma, se identificará el idioma mayoritario del mismo

Tabla 3: metadatos complementarios en el proceso de digitalización

607. Este conjunto de metadatos complementarios se registraría durante el proceso de digitalización y su forma de implementación, dado que es información a gestionar internamente. Se diseñaría por cada organización con base en sus necesidades y criterios particulares, siendo válido tanto un tratamiento diseminado de los metadatos, en diferentes localizaciones dentro del sistema de gestión documental de la organización, como su implementación sobre el fichero imagen, pasando por múltiples soluciones intermedias⁷⁶³.
608. Generalmente, la asignación de aquellos metadatos relativos a la captura de la imagen del documento que no pudieran establecerse automáticamente, serían asociados manualmente de manera simultánea o tan pronto como fuera posible y, preferiblemente, antes de la finalización del proceso de digitalización. No obstante, cabe considerar la automatización, en la medida de lo posible, de la captura de metadatos junto con la captura de la imagen del documento, siempre que los mecanismos de digitalización permitan la configuración de metadatos en el punto de dicha captura, o, si es necesario, antes del inicio de la misma⁷⁶⁴.
609. La elección del momento para la asignación completa de los metadatos mínimos obligatorios en la conformación del documento electrónico, quedaría supeditada al criterio de cada organización ya que aquellas con departamento de digitalización específico podrían optar por completar la

761(España (ENI Guía DD), 2011), párrafo 49

762 Píxeles Por Pulgada

763(España (ENI Guía DD), 2011), párrafo 50

764(España (ENI Guía DD), 2011), párrafo 51

captura del documento electrónico digitalizado en una fase posterior, por ejemplo, para dotar de contexto al nuevo documento electrónico generado⁷⁶⁵.

610. Si una organización optase por completar los metadatos mínimos obligatorios en un momento posterior, tendría en cuenta que la captura del documento electrónico digitalizado no finaliza hasta que dicho conjunto de metadatos cumpla con lo establecido en la *NTI de Documento Electrónico*⁷⁶⁶.
611. La firma de la imagen electrónica puede obtenerse de forma automatizada a través del sistema de digitalización y la aplicación correspondiente, o a través de otro sistema de firma electrónica del personal al servicio de las AA.PP.⁷⁶⁷.
612. La firma electrónica del proceso se aplicaría al fichero imagen obtenido, y dado que la integración de los metadatos de digitalización en dicho fichero es opcional, su inclusión en el proceso de firmado también lo es⁷⁶⁸.
613. En implantaciones tales en las que los metadatos no estuvieran incrustados en la imagen, sino, por ejemplo, vinculados a la misma a través de aplicaciones de gestión, el hecho de que estos metadatos no estuviesen firmados no invalidaría la imagen; sino que, por el contrario, en cuanto constituyen una capa independiente, tales metadatos darían cuenta del contexto y existencia de la firma que, a su vez, valida la imagen⁷⁶⁹.
614. Como consecuencia del proceso de digitalización, obtendríamos el siguiente resultado⁷⁷⁰:
 - Un documento electrónico digitalizado, fiable e íntegro, completamente conformado: si durante el proceso de digitalización se asignan, además de todos los metadatos mínimos obligatorios, y en su caso los complementarios al proceso de digitalización, la firma/s al fichero imagen obtenido.
 - Un documento electrónico digitalizado pendiente de completar: cuando, por criterio de la organización, no se ha asociado al documento la firma electrónica correspondiente.
615. El proceso de digitalización iría acompañado de un plan de gestión de calidad a aplicar durante todo este proceso y posterior almacenamiento. Se entiende por plan de gestión de calidad al conjunto de operaciones de mantenimiento preventivo y comprobaciones rutinarias que permiten garantizar mediante su cumplimiento que, en todo momento, el estado de la aplicación de digitalización y los dispositivos asociados producen imágenes fieles e íntegras, tal y como se han definido con anterioridad. Su objetivo es velar por la correcta calidad de la imagen obtenida y de sus metadatos, es

765(España (ENI Guía DD), 2011), párrafo 52

766(España (ENI Guía DD), 2011), párrafo 53

767(España (ENI Guía DD), 2011), párrafo 54

768(España (ENI Guía DD), 2011), párrafo 55

769(España (ENI Guía DD), 2011), párrafo 56

770(España (ENI Guía DD), 2011), párrafo 58

decir, del documento electrónico resultado del proceso. Este plan describiría el mantenimiento de los dispositivos asociados, en su caso, la aplicación de digitalización, así como otros aspectos que puedan afectar al propio software tales como el seguimiento de la vigencia de las normas y algoritmos empleados o aspectos de mantenimiento de los sistemas operativos que pudieran afectar al rendimiento de la aplicación de digitalización, u otros de naturaleza análoga⁷⁷¹.

616. Cada organización deberá disponer de la descripción de las normas técnicas en las que se basa el procedimiento específico de digitalización.
617. Las AA.PP han de seguir una serie de requisitos de conservación y disponibilidad de los documentos digitalizados⁷⁷²:
- **Conservación del documento electrónico digitalizado:** convenientemente clasificado, teniendo en cuenta la posibilidad de que el mismo documento exista en otro soporte en las condiciones de disponibilidad y consulta que sean de aplicación.
 - **Aseguramiento de la disponibilidad y consulta:** permitiendo un acceso completo y sin demora a los documentos digitalizados a través de métodos de consulta en línea, mediante un sistema concebido para esta función o, en cualquier caso, mediante la consulta de las imágenes a través de los propios sistemas de consulta de los documentos o expedientes electrónicos. Este acceso ha de permitir la visualización de los distintos componentes del documento electrónico digitalizado (fichero imagen, metadatos y, si procede, firma) con todo el detalle de su contenido, la búsqueda selectiva de los documentos, su copia o descarga y la impresión a papel de aquellos contenidos que sean necesarios.
 - **Aplicación de las consideraciones de seguridad:** necesarias a través del sistema de gestión documental.
618. El artículo 22 de la Ley 12/1989 de 12 de mayo, de la Función Estadística Pública, indica que *«la conservación de la información no implicará necesariamente la de los soportes originales de la misma, siempre que su contenido se haya trasladado a soportes informáticos o de otra naturaleza. Cuando los servicios estadísticos aprecien que la conservación de algún tipo de documentación resulte evidentemente innecesaria, podrán acordar su destrucción una vez cumplidos los trámites que reglamentariamente se determinen»*.

3.1.6.2 Procedimientos de copiado auténtico y conversión entre documentos electrónicos. Especial referencia a la digitalización certificada de documentos.

619. La NTI de Procedimientos de copiado auténtico y conversión entre documentos electrónicos establece las reglas para la generación y

771(España (ENI Guía DD), 2011), párrafo 61

772(España (ENI Guía DD), 2011), párrafo 64

expedición de copias electrónicas auténticas, copias en papel auténticas de documentos públicos administrativos electrónicos y para la conversión de formato de documentos electrónicos por parte de las AA.PP. También establece aspectos relativos a la gestión de los documentos resultantes del proceso de copiado auténtico o conversión, se remite a la Norma Técnica de Interoperabilidad de Política de gestión de documentos electrónicos⁷⁷³.

620. Las copias electrónicas generadas que, por ser idénticas al documento electrónico original no comportan cambio de formato ni de contenido, tendrán la eficacia jurídica de documento electrónico original⁷⁷⁴.
621. Las copias auténticas se expedirán a partir de documentos con calidad de original o copia auténtica⁷⁷⁵.
622. Las copias electrónicas auténticas serán nuevos documentos electrónicos que incluirán total o parcialmente el contenido del documento sobre el que se expiden y que cumplirán con lo establecido en la NTI de Documento electrónico⁷⁷⁶.
623. El valor de cada uno de los metadatos mínimos obligatorios del documento electrónico copia será asignado en función de las características propias de cada metadato y de las propiedades específicas del documento bajo la responsabilidad del órgano u organismo que lo expide. La relación entre la copia electrónica auténtica y el documento origen se reflejará en los metadatos del documento electrónico copia a través del metadato «Identificador del documento origen» que tomará el valor del identificador de aquél⁷⁷⁷.
624. Hay tres tipos de copias electrónicas, según la Resolución de 19 de julio 2011, de la Secretaría de Estado para la Función Pública, por la que se aprueba la Norma Técnica de Interoperabilidad de Procedimientos de copiado auténtico y conversión de documentos electrónicos (RNTICACD), las cuales serán firmadas electrónicamente⁷⁷⁸.
625. Copia electrónica auténtica con cambio de formato:
- Se obtendrán de la aplicación de una conversión entre documentos electrónicos.
 - Tendrán asignado el valor «Copia electrónica auténtica con cambio de formato» en el metadato mínimo obligatorio «Estado de elaboración».
626. Copia electrónica auténtica de documentos papel:
- Se obtendrán de la digitalización del documento origen según lo establecido en la NTI de Digitalización de documentos.

773 (España (RNTICACD), 2011), pág. 87134

774 (España (RNTICACD), 2011), pág. 87135

775 (España (RNTICACD), 2011), pág. 87135

776 (España (RNTICACD), 2011), pág. 87136

777 (España (RNTICACD), 2011), pág. 87136

778 (España (RNTICACD), 2011), pág. 87136

- Tendrán asignado el valor «Copia electrónica auténtica de documento papel» al metadato mínimo obligatorio «Estado de elaboración».

627. Copia electrónica parcial auténtica:

- Se obtendrán mediante extractos del contenido del documento origen que corresponda o a través de la utilización de otros métodos electrónicos que permitan mantener la confidencialidad de aquellos datos que no afecten al interesado.
- Tendrán asignado el valor «Copia electrónica parcial auténtica» en el metadato mínimo obligatorio «Estado de elaboración».

628. Para la obtención de copias auténticas en soporte papel de documentos públicos administrativos electrónicos se atenderá a lo previsto en la normativa aplicable y a lo establecido sobre el acceso a documentos electrónicos en la Norma Técnica de Interoperabilidad de Documento electrónico para la verificación de su autenticidad⁷⁷⁹.

629. Asimismo, el RNTICACD establece para la conversión entre documentos electrónicos que⁷⁸⁰:

- La conversión entre documentos electrónicos supondrá la generación de un nuevo documento electrónico con diferente formato o versión a la del documento origen que cumplirá con lo establecido en la Norma Técnica de Interoperabilidad de Documento electrónico.
- La conversión entre documentos electrónicos se realizará atendiendo a:
 - La aplicación de procedimientos de conversión establecidos en un marco de gestión documental.
 - La conservación del contenido, contexto y estructura del documento origen e identificación de componentes que requieran, dada su naturaleza, un tratamiento específico en la conversión.
 - El formato del nuevo documento convertido será seleccionado de entre los establecidos en la NTI de Catálogo de estándares y permitirá la reproducción de la información contenida en el documento original minimizando el riesgo de pérdida de información.
- En el caso de que el documento resultado de la conversión deba ser conformado como copia auténtica, se contemplarán, adicionalmente, los requisitos establecidos en los apartados III y IV la NTI del Procedimiento de copiado auténtico y conversión entre documentos electrónicos.

630. Tradicionalmente la copia era un documento privado posterior al original, pero los documentos electrónicos son susceptibles de clonar⁷⁸¹ el original.

631. Para la digitalización de documentos, es necesario tener en cuenta:

- Los requisitos del documento electrónico digitalizado⁷⁸²:
 - Formatos.

779 (España (RNTICACD), 2011), p'ag. 87136

780 (España (RNTICACD), 2011), págs.. 87136 y 79137

781 RAE: Copia de un documento idéntico al original, obtenida a partir de este

782 (España (ENI Guía DD), 2011), párrafo 13

- Nivel de resolución.
- Garantía de imagen fiel e íntegra.
- Metadatos asociados a la digitalización.
- Descripción del proceso de digitalización y consideraciones complementarias.
- Requisitos mínimos de conservación y disponibilidad de los documentos digitalizados.

632. Tipos de copias⁷⁸³:

- Copia simple: tiene efectos meramente informativos, por lo que no va autenticada.
- Traslado: copia autenticada por la oficina expendedora, que le confiere efectos legales dentro del ámbito administrativo, pero referidos siempre al documento original, que habrá que utilizar si se desea que surta efectos exteriores a la Administración.
- Certificado: tiene valor legal exterior a la Administración, pero no reproduce literalmente el texto del documento original.
- Acta notarial: reúne las cualidades del traslado y del certificado, puesto que tiene valor dentro y fuera de la Administración, está garantizada por un fedatario público.

633. En el artículo 6.2.e) LAE⁷⁸⁴ se establece que los ciudadanos tienen derecho a obtener copias electrónicas de los documentos que formen parte de los procedimientos en los que tengan la condición de interesados.

634. En el segundo párrafo del artículo 49 RDLAE⁷⁸⁵ se determina que para la obtención de copias, se podrán utilizar medios electrónicos.

635. Se trata de la versión electrónica del derecho de los interesados en los procedimientos administrativos⁷⁸⁶, para conocer el estado de tramitación del procedimiento y obtener copias de los documentos contenidos en ellas⁷⁸⁷.

636. Para la eficacia del derecho de los ciudadanos a obtener copia sellada de los documentos que presenten, estos podrán acompañar una copia junto con sus solicitudes, escritos y comunicaciones. Dicha copia, previo cotejo con el original, será remitida al órgano destinatario devolviéndose como el original al ciudadano. Cuando el original deba obrar en el procedimiento, se entregará al ciudadano la copia del mismo, una vez sellada por los registros y previa comprobación de su identidad con el original.

637. En el artículo 6.2.b) LAE⁷⁸⁸ se reconoce el derecho a los ciudadanos a no aportar los datos y documentos que obren en poder de las AA.PP., las cuales utilizarán medios electrónicos para recabar dicha. De este derecho de los ciudadanos que quieran relacionarse con las AA.PP. por medios

783 (Barriuso Ruíz, 2010), pág. 645

784 Párrafo 2078

785 Párrafo 2162

786 Artículo 35.a) LRJ-PAC, párrafo 1918

787 (Sanz Larruga, 2010), pág. 713

788 Párrafo 2075

electrónicos, se deduce que tienen derecho a la expedición de una copia electrónica de los documentos originales aportados por los ciudadanos en soporte papel. Este derecho no aparece expresado en la LAE, ni en el desarrollo reglamentario, pero resulta necesario para poder ejercitar electrónicamente el citado derecho a no aportar documentos que obran en poder de la Administración, podemos denominarlo, compulsas electrónicas⁷⁸⁹.

638. La compulsas consiste en el cotejo por un funcionario, con competencia para ello, del documento original y de la copia del mismo y en la consignación en esta, en su caso, de una diligencia en la que se hace constar que la copia coincide textualmente con el original⁷⁹⁰. En el artículo 46.3 LRJ-PAC⁷⁹¹ no se contempla dicha figura aunque se hace una referencia indirecta a ella.
639. En el artículo 1 de la Orden ITC/1475/2006, de 11 de mayo, Utilización del procedimiento electrónico para la compulsas de documentos en el ámbito del Ministerio de Industria, Turismo y Comercio (ORPECD)⁷⁹² se define la compulsas electrónica como un procedimiento seguro de digitalización de la documentación de originales en papel que produce una copia electrónica del documento original, utilizando para ello la firma electrónica reconocida de un funcionario o empleado público, que es la que garantiza la identidad de los contenidos del documento original y de la copia electrónica.
640. El procedimiento con el que se realiza la compulsas electrónica de documentos originales en formato papel, se regula en el artículo 2 ORPECD⁷⁹³ estableciendo que se producirá un fichero en formato PDF, mostrando en el monitor la imagen obtenida para que se coteje con el original. Después se procederá a la firma electrónica por el empleado público que la realice, garantizando la identidad de los contenidos del original y la copia. La copia contendrá un localizador universal del documento, fecha y hora, e identificación del firmante.
641. En el artículo 7 del RDSEC⁷⁹⁴ regula la aportación de documentos originales a los procedimientos, indicando en el primer apartado que cuando se requieran originales, los ciudadanos tienen derecho a la expedición de una copia sellada del documento original en el momento de presentación. Para evitar que lo regulado en este artículo se convierta en un sistema por el que un funcionario se pueda comportar con perfil de fedatario público de documentos, en la última parte del párrafo se establece que las oficinas de registro no estarán obligadas a expedir copias selladas de documentos originales que no acompañen a las solicitudes, escritos o comunicaciones

789 (Sanz Larruga, 2010), pág. 715

790 González Pérez, J. y González Navarro, F. (2007): Comentarios a la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (Ley 30/1992, de 26 de noviembre), I, 4ª edición, Thomson-Civitas, Madrid]. Apud.(Sanz Larruga, 2010), pág. 723

791 Párrafo 1950

792 Párrafo 2256

793 Párrafo 2257

794 Párrafo 2229

presentadas por el ciudadano. No obstante del literal de la redacción del párrafo «no están obligadas» no impide que así se haga. El derecho a no presentar documentos que ya se encuentren en poder de la Administración actuante, se encuentra contemplado en el artículo 35. f) LRJ-PAC⁷⁹⁵.

642. En el segundo apartado del artículo 7 RDSEC⁷⁹⁶ se contempla el procedimiento que ambas partes (el ciudadano y la Administración) deben realizar. El primero debe aportar una copia junto al documento original, la Administración comprobará la identidad de contenidos y procederá a diligenciar con un sello en el que consten los siguientes datos:

- Fecha y lugar de presentación.
- Órgano destinatario del documento, extracto del objeto del procedimiento o actuación.

La Administración llevará un registro de estas copias selladas.

643. Por último en el apartado tercero del artículo 7 del RDSEC⁷⁹⁷ se regulan los efectos de la copia, así como la devolución del original. Mediante ella, se acredita la posesión del original por la Administración, siendo válida para la devolución del documento original una vez finalizado el procedimiento. De producirse la pérdida o destrucción de la copia, la devolución del original se sustituirá por una declaración del ciudadano donde exponga la circunstancia de la pérdida.

644. Respecto a la aportación de copias compulsadas al procedimiento, el artículo 8 del RDSEC⁷⁹⁸ dispone que cuando el procedimiento requiera la aportación de copias compulsadas o cotejadas de documentos originales, el ciudadano tiene derecho a que se le devuelva el documento original de forma inmediata. Las oficinas de registro no están obligadas a compulsar copias de documentos originales cuando estas no se acompañen a solicitudes, escritos o comunicaciones.

645. En el artículo 8.3 del RDSEC⁷⁹⁹ se establece que la copia compulsada tendrá la misma validez que el original en el procedimiento concreto, no acreditando la autenticidad del original. En la segunda parte de este tercer punto, se establece una salvaguarda sobre la autenticidad del documento original, pero bien es cierto que el cotejo de los documentos (original y copia) lleva implícita una actuación pericial en este sentido.

646. El artículo 50 RDLAE⁸⁰⁰ determina que cuando los interesados en ejercer el derecho regulado en el artículo 8.1 RDSEC⁸⁰¹ sobre aportación de copias compulsadas al procedimiento, y si la Administración cuente con los medios

795 Párrafo 1923

796 Párrafo 2229

797 Párrafo 2229

798 Párrafo 2230

799 Párrafo 2232

800 Párrafo 2163

801 Párrafo 2230

necesarios, deberá proceder a la obtención de copia electrónica de los documentos a compulsar. Estas copias digitalizadas serán firmadas electrónicamente y tendrán el carácter de copia compulsada o cotejada, sin que en ningún caso se acredite la autenticidad del documento original.

647. En el marco de un procedimiento parcial o totalmente informatizado⁸⁰², puede ocurrir que el ciudadano aporte sus documentos en soporte papel o que lo haga en soporte electrónico⁸⁰³. En cualquier caso esta situación no debe ser solo aplicable al caso descrito, sino que debe ser el modelo de gestión, independientemente de quien aporte los documentos (Administración o ciudadano) ya que la coexistencia de los soportes de los documentos (papel o electrónico) se mantendrá a lo largo del tiempo.
648. Si la aportación de los documentos se hace en soporte papel, hay que aplicar lo dispuesto en el artículo 30.3 LAE⁸⁰⁴ que dispone respecto de los documentos privados aportados por los ciudadanos, que las AA.PP. podrán obtener imágenes electrónicas, con la misma validez y eficacia de los aportados.
649. Si la oficina de registro recibe en soporte electrónico, informático o telemático un documento, poco sentido tiene que emita una copia compulsada⁸⁰⁵. En el artículo 48 RDLAE⁸⁰⁶ se regulan las imágenes electrónicas aportadas por los ciudadanos, disponiendo que los interesados podrán aportar al expediente, en cualquier fase del procedimiento, copias digitalizadas de los documentos, de las que garantizarán la fidelidad del original mediante la utilización de una firma avanzada.
650. En el artículo 35.2 LAE⁸⁰⁷ se contempla la posibilidad de aportar al expediente copias digitalizadas de los documentos, indicando que los interesados podrán aportar al expediente copias digitalizadas de documentos, garantizando la fidelidad con el original mediante la firma electrónica avanzada, pudiendo la Administración solicitar el cotejo de las copias aportadas y el original.
651. En el artículo 46.3 LRJ-PAC⁸⁰⁸ se regula la eficacia de los documentos y sus copias, indicando que las copias de los documentos privados gozarán de la misma validez y eficacia que éstos, condicionándolo a que exista constancia de que sean auténticas. Este precepto no le asigna la consideración de copia auténtica, el término empleado es que tendrán validez y eficacia del original, constriñendo su ámbito a la Administración Pública.

802 Posiblemente el término que se debería emplear debería ser «electrónico» por asimilación con el resto de los preceptos normativos.

803 (Sanz Larruga, 2010), pág. 723

804 Párrafo 2122

805 [Bauzá Martorell, F. J. (2002): La prueba en el procedimiento administrativo, 3ª edición, Aranzadi, Cizur Menor]. Apud.(Sanz Larruga, 2010), pág. 723).

806 Párrafo 2161

807 Párrafo 2133

808 Párrafo 1950

652. Hay que tener en cuenta el derecho que se reconoce a los ciudadanos en el artículo 35. a) LRJ-PAC⁸⁰⁹ a conocer el estado de tramitación de los procedimientos en los que tengan la condición de interesados, y a obtener una copia de los documentos contenidos en ellos.
653. La LAE no ha configurado el régimen específico de este derecho para el modelo de administración electrónica, pues al tratarse de documentos y copias en soporte electrónico podría haberse contemplado un plazo concreto y determinado de respuesta a la solicitud de acceso a la Administración que custodie el expediente. El derecho hubiera debido permitir a los interesados a acceder electrónicamente y de forma directa a la visualización completa del expediente administrativo. El interesado tiene derecho a acceder a la totalidad del expediente electrónico, independientemente de si el procedimiento al que se refiere es finalizado o no⁸¹⁰.
654. El RDSEC, regula la presentación de solicitudes, escritos y comunicaciones ante la Administración General del Estado, la expedición de copias de documentos y devolución de originales y el régimen de las oficinas de registro. En su artículo 9 se regulan las copias auténticas de documentos públicos administrativos⁸¹¹:
- Legitimación de los ciudadanos para solicitar, en cualquier momento, la expedición de copias auténticas de los documentos públicos administrativos que hayan sido válidamente emitidos por los órganos de la Administración Pública. Las copias auténticas de los documentos públicos administrativos tienen la misma validez y eficacia que estos, produciendo idénticos efectos frente a las AA.PP. y los interesados.
 - La expedición se solicitará al órgano administrativo o al organismo público que emitió el documento original. Dicho órgano expedirá la copia previa comprobación en sus archivos de la existencia del original o de los datos en el contenido. La copia auténtica podrá consistir en la transcripción íntegra del contenido del documento original o en una copia realizada por cualesquiera medios informáticos, electrónicos o telemáticos. En ambos casos figurará la acreditación de la autenticidad de la copia identificando el órgano, archivo y órgano que la expide y la persona responsable de tal expedición.
 - Cuando el documento contenga datos personales que puedan afectar a la intimidad de los titulares, la copia solo podrá ser solicitada por estos. Si los datos contenidos en el documento afectaran también a la intimidad de personas diferentes del solicitante, sólo se expedirá la copia previo consentimiento de los restantes afectados.
 - La solicitud podrá ser denegada por resolución motivada que pondrá fin a la vía administrativa cuando concurren razones de protección del interés público o de protección de intereses de terceros, cuando así lo disponga una norma legal reglamentaria.

809 Párrafo 1918

810 [Martínez Gutiérrez, R. (2009): Administración Pública Electrónica, Civitas-Thomson.] Apud.(Sanz Larruga, 2010), pág. 713).

811 Párrafos 2233 y siguientes

- En el plazo máximo de un mes contado desde la recepción de la solicitud, deberán expedirse las copias auténticas o notificarse la resolución que deniegue las mismas.

655. Por su parte en el artículo 43.1 y 2 del RDLAE⁸¹² respecto de las copias electrónicas de documentos originales electrónicos, cuando no comporten cambio de formato ni contenido, tendrán la misma eficacia jurídica del documento original. En caso de cambio de formato, deben cumplirse los siguientes requisitos para que tenga la consideración de auténtica:

- Que el documento electrónico original, que debe conservarse en todo caso, se encuentre en poder de la Administración.
- Que la copia sea obtenida conforme a las normas de competencia y procedimiento que en cada caso se aprueben, incluidas las de obtención automatizada.
- Que incluya su carácter de copia entre los metadatos asociados.
- Que sea autorizada mediante firma electrónica conforme a los sistemas recogidos en los artículos 18 y 19 de la LAE⁸¹³.

656. En la copia electrónica, que se comunicará al solicitante telemáticamente, deberá figurar la acreditación de la autenticidad de la copia identificando el órgano, archivo y organismo que la expide y la persona responsable de la expedición⁸¹⁴.

657. Se sustituye la expedición de una copia y su notificación por la comunicación directa del documento nuevo que sirve de copia. Asimismo habrá que pensar en expedir otro documento posterior al que se copia, digitalmente calificable de posterior al original, dada la identidad entre un documento y sus copias en soporte electrónico, con el mismo contenido y la expresión del órgano, archivo y organismo que lo emite y de la persona responsable de tal emisión⁸¹⁵.

658. Las copias fraudulentas tienen aspecto punitivo, ante la facilidad de realización de copias de documentos digitales, estando penadas como falsificación de documentos informáticos. Los artículos 390 a 399 del CP⁸¹⁶ recogen las falsedades documentales, entre las que destacan:

- Alteración de un documento en alguno de sus elementos o requisitos de carácter esencial.
- Simular un documento en todo o en parte, de manera que induzca a error sobre su autenticidad.
- Suponiendo en un acto la intervención de personas que no la han tenido, o atribuyendo a las que han intervenido en él declaraciones o manifestaciones diferentes de las que hubieran hecho.

812 Párrafo 2156

813 Párrafos 2095 y siguientes

814 (Sanz Larruga, 2010), pág. 718

815 [Bauzá Martorell, F. J. (2002): La prueba en el procedimiento administrativo, 3ª edición, Aranzadi, Cizur Menor]. Apud.(Sanz Larruga, 2010), pág. 718).

816 (España (CP), 1985), párrafos 2313 y siguientes

- Faltando a la verdad en la narración de los hechos.

659. Estas falsedades documentales deberán ser interpretadas en orden a la equivalencia documental entre documento electrónico y documento en papel, donde no pueda tipificarse un valor esencial de documento electrónico.
660. En el artículo 6.2.e) LAE⁸¹⁷ se establece que los ciudadanos tienen derecho a «*obtener copias electrónicas de los documentos electrónicos que forman parte de los procedimientos en los que tengan la consideración de interesado*».
661. En el artículo 35.c) LRJ-PAC⁸¹⁸ se reconoce el derecho de los ciudadanos a obtener copia sellada de los documentos que presenten, así como a la devolución de los originales. También en el apartado f)⁸¹⁹ se les reconoce el derecho a no presentar documentos no exigidos por las normas aplicables al procedimiento, o que ya se encuentre en poder de la Administración actuante.
662. Las nociones de originalidad y copia, más que dejar de tener sentido, pasan a cobrar una dimensión totalmente nueva en el sentido que el documento electrónico es solo un paquete de información en forma electrónica, no inteligible al humano si no se cambia a un formato accesible para este. Así, el documento electrónico es el paquete de información en la base de datos correspondiente sea cual sea su soporte, y cuando se precisa acceder a su contenido, se pasa al formato inteligible y útil para el humano; esto ya no es el documento electrónico, sino copias del mismo⁸²⁰.
663. La globalización, y más concretamente, los movimientos migratorios, dan lugar a una mayor demanda de documentos falsos. La ingente solicitud de documentos ha sido tradicionalmente cubierta por los grupos organizados dedicados a los negocios fraudulentos, dado lo lucrativo del negocio, con un gran mercado sediento de saciar sus necesidades, así como la menor penalización que este tipo de delitos de falsedad documental tienen en el CP respecto a otros negocios objeto de atención por parte de estos grupos. A esta situación hay que añadirle la escasa —incluso en algunos casos nula— formación tanto de los demandantes de documentos como del personal que tiene que recibirlos, así como la limitación de medios que permitan la detección de las falsedades.
664. En los documentos emitidos en soportes físicos (papel, plástico, etcétera), cuando se han creado sobre materiales que atienden con gran profusión los mecanismos de seguridad, es fácil de identificar las falsedades. Por el contrario, la mayoría de los documentos carecen de estas condiciones que

817 Párrafo 2078

818 Párrafo 1920

819 Párrafo 1923

820 [Cotino Hueso, L. (2008): «Derechos del ciudadano», en E. Gamero y J. Valero (Coords.): La Ley 11/2007, de 22 de junio, sobre acceso electrónico de los ciudadanos a los servicios públicos, Thomson-Civitas, Cizur Menor, 1ª edición]. Apud.(Sanz Larruga, 2010), pág. 712).

garantizan su autenticidad e integridad, lo que dificulta la verificación de garantía de no falsedad. El documento electrónico aporta una gran dificultad para garantizar su originalidad o copia auténtica, ya que es más compleja la verificación; por el contrario la interoperabilidad y la posibilidad de verificación «online» con el centro emisor del documento, aumentan las dificultades a los falsificadores, ya que el cotejo se realiza directamente entre el destinatario del documento y quien lo ha creado, sin la intervención de intermediarios. Incluso podríamos plantearnos que no exista el documento como tal, basándonos en la nueva modalidad de residencia documental en la nube, de manera que la existencia de una situación o cualidad personal, por ejemplo, se acredite por medios telemáticos, tal y como sucede con la verificación de la vigencia de los certificados de firma electrónica.

665. Las copias ordinarias (en papel) de documentos públicos administrativos electrónicos están reguladas en el artículo 30.5 LAE⁸²¹ que dispone que las copias en papel de documentos públicos administrativos electrónicos y firmados electrónicamente tendrán la consideración de copias auténticas. Establece el requisito de que deben incluir un código generado (u otro sistema de verificación) que permita contrastar su autenticidad mediante el acceso a los archivos electrónicos. Ante la ausencia, en estos supuestos, de la firma electrónica la autenticidad y la integridad de las copias en papel de los documentos administrativos electrónicos pretende garantizarse mediante firmas manuscritas o sellos físicos y la disponibilidad de los documentos originales en los archivos electrónicos correspondientes⁸²².
666. La Resolución de 16 de abril 2004, Regula la generación y archivo de documentos electrónicos a partir de documentos en soporte papel, la emisión de copias en papel de dichos documentos electrónicos y aprueba los programas y aplicaciones a utilizar (READE). Esta resolución establece el procedimiento para la emisión de copias en papel de dichos documentos electrónicos. En el mismo se prevén dos fases:
- Previa visualización del documento electrónico.
 - Emisión de las copias en papel.
667. Como garantía para los ciudadanos se habilita la comprobación de la autenticidad e integridad de las copias en papel mediante el acceso a la web de la AEAT, donde se puede realizar su contrastación con el documento electrónico⁸²³.
668. Dentro del régimen de las copias, cuando el original y la copia se encuentren en soporte electrónico la equiparación entre la segunda y la primera sólo tendría sentido en el caso de que el formato, a pesar de ser electrónico, no fuera idéntico, ya que, de lo contrario, ambos serían equivalentes y por tanto difícilmente cabría hablar de copias⁸²⁴.

821 Párrafo 2124

822 (Sanz Larruga, 2010), pág. 721

823 (Sanz Larruga, 2010), pág. 722

824 (Valero Torrijos J. , 2008), pág. 53

669. La digitalización certificada es el sistema utilizado para la conservación de documentos originales en papel en documentos digitales archivística y jurídicamente equivalentes. El proceso funciona del mismo modo que la compulsa electrónica: el documento en papel se digitaliza, y a continuación es firmado electrónicamente por la persona o el dispositivo responsable de la conversión, haciendo constar en los metadatos de firma el carácter de copia auténtica del documento digitalizado⁸²⁵.
670. Hasta ahora se ha llevado a cabo la digitalización substitutiva, validada con firma electrónica simple, de la documentación en soporte papel, lo cual facilita su integración en los procesos y en los circuitos de gestión administrativa. También se ha hecho digitalización substitutiva, mediante firma electrónica reconocida. La utilización de uno u otro tipo de firma depende del análisis de las firmas manuscritas que aparecen en los documentos y de su trascendencia en el desarrollo de los actos administrativos⁸²⁶.
671. Otro tipo de acción es la elaboración de documentos electrónicos recapitulativos que permitan la eliminación de volúmenes importantes de documentación en papel. El proceso es validado mediante firma electrónica reconocida⁸²⁷.
672. Debe considerarse como punto crítico la captura del documento electrónico, dado que buena parte de la información que aporte y, también, que se adjunte mediante su clasificación normalizada (esencial) y su integración a un expediente, serán indispensables para la gestión a lo largo de su ciclo de vida⁸²⁸.
673. Tras el acceso a un documento electrónico, podría llevarse a cabo su impresión. En este caso, el proceso de impresión⁸²⁹ reflejaría en el documento papel, además del contenido completo del documento electrónico, la siguiente información⁸³⁰:
- CSV.
 - Datos de representación en papel de la firma.
674. El ejemplar impreso del documento electrónico, constituiría el justificante de firma del documento electrónico⁸³¹. Cabe contemplar la inclusión de la información de la firma electrónica en todas las páginas del documento, siendo precisa la impresión de estos datos, al menos, en una de ellas. En el

825 (Serra Serra, La gestión y conservación de documentos electrónicos mediante el sistema Baula, 2008), pág. 268

826 (Casellas i Serra & Oliveras Artau, 2008), pág. 416

827 (Casellas i Serra & Oliveras Artau, 2008), pág. 416

828 (Casellas i Serra & Oliveras Artau, 2008), pág. 421

829 La simple impresión en papel de un documento electrónico no conlleva la obtención de una copia electrónica auténtica del mismo. La NTI de procedimientos de copiado auténtico y conversión entre documentos electrónicos describe la generación de una copia papel auténtica de documentos públicos administrativos electrónicos.

830 (España (RNTIDE), 2011), párrafos 95

831 (España (RNTIDE), 2011), párrafo 96

caso de que al incluir la firma en la impresión del documento se considere que ésta altera el carácter fidedigno de la impresión, se podría emplear una leyenda asociada⁸³².

675. La *NTI de Procedimientos de copiado auténtico y conversión entre documentos electrónicos* establece las condiciones para la obtención de copias electrónicas auténticas y las copias papel de documentos públicos administrativos, desarrollando lo establecido en el artículo 30 de la LAE⁸³³ y para la conversión entre documentos electrónicos atendiendo a la necesidad de preservar la conservación, acceso y legibilidad de los documentos electrónicos según el artículo 23 del RDENI⁸³⁴.
676. El objeto de la *NTI* es «establecer las reglas para la generación de copias electrónicas auténticas, copias papel auténticas de documentos públicos administrativos electrónicos y para la conversión de formato de documentos electrónicos»⁸³⁵.
677. En el caso de copias auténticas en papel de documentos electrónicos, la *NTI* sólo establece las condiciones para aquellas cuyo documento origen es un documento público administrativo electrónico. El resto de casos de copias papel quedaría, por tanto, fuera del alcance de la *NTI*, sin detrimento de que cada organización pueda valorar la conveniencia de extender la aplicación de lo establecido en la *NTI* a otros casos carentes de regulación específica. La conversión de documentos que trata la *NTI* se refiere únicamente al proceso de transformación de un documento electrónico de un formato, o versión de formato, a otro. Otras conversiones o migraciones sobre el soporte o medio físico de un documento, quedan fuera del alcance de la *NTI*⁸³⁶. La *NTI* no incluye el tratamiento de copias electrónicas a efecto de compulsa⁸³⁷.
678. La *NTI* incluye en su ámbito de aplicación, los procedimientos de copiado auténtico y conversión entre documentos electrónicos. Fijando como destinatarios⁸³⁸:
- Responsables de procedimientos de generación de copias auténticas.
 - Responsables de sedes electrónicas.
 - Responsables de gestión, conservación y archivo de documentos electrónicos.
 - Desarrolladores de aplicaciones de copiado y conversión de documentos electrónicos.
 - Desarrolladores de aplicaciones de gestión, conservación y archivo de documentos electrónicos.

832 (España (RNTIDE), 2011), párrafo 97

833 Párrafo 2120 y siguientes

834(España (ENI Guía CA), 2011), párrafo 5

835 (España (RNTICACD), 2011)

836(España (ENI Guía CA), 2011), párrafo 11

837(España (ENI Guía CA), 2011), párrafo 14

838 (España (ENI Guía CA), 2011), párrafo 17

679. En la gestión de documentos, cabe contemplar tres grados de perfección de un documento⁸³⁹:
- Borrador: diferentes versiones previas a la versión definitiva validada.
 - Original: documento definitivo, genuino, que se remonta a su autor y que ha sido validado por este. El documento original sería eficaz por sí mismo, sin referencia a otro documento anterior.
 - Copia: nuevo documento, reproducción del original, y con diferentes grados de perfección, en relación con su finalidad y con su aproximación al original.
680. En sentido estricto, una copia es el duplicado de un objeto resultante de un proceso de reproducción. Ahora bien, este duplicado puede ser resultado de distintas intencionalidades, finalidades o métodos, existiendo por tanto distintos tipos de copia⁸⁴⁰. Una copia auténtica es un nuevo documento, expedido por una organización con competencias atribuidas para ello, con valor probatorio pleno sobre los hechos o actos que documenta, equivalente al documento original. La copia auténtica acredita la autenticidad de la copia desde la perspectiva de su identidad con el original, y tiene efectos certificantes en cuanto que garantiza la autenticidad de los datos contenidos⁸⁴¹.
681. Los efectos de las copias auténticas de documentos públicos no se limitan al marco de un procedimiento administrativo determinado, sino que tienen la misma validez y eficacia que los documentos originales produciendo idénticos efectos frente a las organizaciones y los interesados⁸⁴².
682. La copia auténtica puede consistir en la transcripción del contenido del documento original o en una copia realizada por cualesquiera medios informáticos, electrónicos o telemáticos. Además en cada copia generada por una organización perteneciente a la AGE, debe figurar la acreditación de su autenticidad identificando la organización que la expide y la persona responsable de tal expedición. En las copias electrónicas, estas características se reflejan en el documento a través de la firma y los metadatos⁸⁴³.
683. En el apartado III de la NTI se establecen las «*características generales de las copias auténticas*»:
- *Las copias electrónicas generadas que, por ser idénticas al documento electrónico original no comportan cambio de formato ni de contenido, tendrán la eficacia jurídica de documento electrónico original*.
684. No debe confundirse la generación de una copia auténtica de un documento electrónico con los procesos de consulta y/o descarga del original. La vista o el acceso a un documento no implica necesariamente la realización de una

839(España (ENI Guía CA), 2011), párrafo 18

840(España (ENI Guía CA), 2011), párrafo 19

841(España (ENI Guía CA), 2011), párrafo 20

842(España (ENI Guía CA), 2011), párrafo 21

843(España (ENI Guía CA), 2011), párrafo 22

copia, sino solamente una representación o manifestación del documento original en pantalla, que si se descarga junto a todas las propiedades del original, tendría también su misma eficacia, es decir, carácter de original⁸⁴⁴.

- *«Las copias auténticas se expedirán a partir de documentos con calidad de original o copia auténtica».*

685. Para la generación de una copia auténtica se ha de garantizar que el documento sobre el que se expide la copia tenga calidad de «Original» o de «Copia auténtica»⁸⁴⁵. La organización generadora de la copia sería competente para ello según la normativa aplicable como, por ejemplo, las normas de competencia y procedimiento establecidas en el artículo 46 de la LRJ-PAC^{846 y 847}.

- *Las copias electrónicas auténticas serán nuevos documentos electrónicos que incluirán total o parcialmente el contenido del documento sobre el que se expiden y que cumplirán con lo establecido en la NTI de Documento electrónico.*
- *El valor de cada uno de los metadatos mínimos obligatorios del documento electrónico copia será asignado en función de las características propias de cada metadato y de las propiedades específicas del documento bajo la responsabilidad del órgano u Organismo que lo expide.*
- *La relación entre la copia electrónica auténtica y el documento origen se reflejará en los metadatos del documento electrónico copia a través del metadato «identificador del documento origen» que tomará el valor de identificador de aquél.*
- *Las copias electrónicas auténticas serán firmadas.*

844(España (ENI Guía CA), 2011), párrafo 21

845(España (ENI Guía CA), 2011), párrafo 25

846(España (ENI Guía CA), 2011), párrafo 26

847 Párrafo 1948

Ref norma (artículos)			Documento origen				Doc. obtenido		Descripción-tipo copia
Ley	R.D.	R.D.	4/2010	Generado por	Localización	Soporte	Soporte	? Cambio tamaño?	
30.1	43 y 49	1671/2009	21 y 23	Admón.	Admón.	Elect.	Elect.	X	NO ES UNA COPIA AUTÉNTICA Si el contenido y formato del documento a generar es igual al original, debe tratarse como una
				Ciudadano	Admón.	Elect.	Elect.	X	
				Admón.	Admón.	Elect.	Elect.	√	Copia electrónica auténtica con cambio de formato
				Ciudadano	Admón.	Elect.	Elect.	√	
30.2	44		21 y 23	Admón.	Admón.	Papel	Elect.	-	Copia electrónica auténtica de documento papel
30.3	44		21 y 23	Ciudadano	Admón.	Papel	Elect.	-	
30.3	50		21 y 23	Ciudadano	Ciudadano	Papel	Elect.	-	
30.1	43 y 49		21 y 23	Admón.	Admón.	Elect.	Elect.	Opcional	Copia electrónica parcial auténtica⁸⁴⁸
30.5	45		21 y 23	Admón.	Admón.	Elect.	Papel	-	Copia papel auténtica de documentos públicos administrativos electrónicos
				Ciudadano	Admón.	Elect.	Papel	-	

Tabla 4: tipos de copias auténticas⁸⁴⁹

848 Su contenido, por motivos de confidencialidad, representa sólo parcialmente el del documento origen [(España ENI Guía CA, 2011), párrafo 32].

849 (España (ENI Guía CA), 2011), pág. 15

686. Copia auténtica con cambio de formato⁸⁵⁰:

- Se obtendrá de la aplicación de una conversión entre documentos electrónicos.
- Tendrá asignado el valor «Copia electrónica auténtica con cambio de formato» en el metadato mínimo obligatorio «Estado de elaboración».

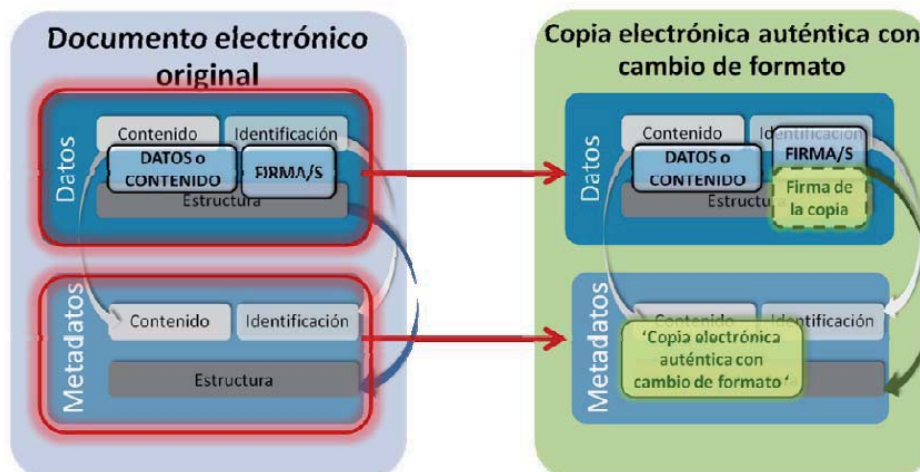


Ilustración 15: documento electrónico original y su copia electrónica auténtica con cambio de formato⁸⁵¹

687. Copia electrónica auténtica de documentos papel⁸⁵²:

- Se obtendrá de la digitalización del documento origen.
- Tendrá asignado el valor «Copia electrónica auténtica de documento papel» al metadato mínimo obligatorio «Estado de elaboración»

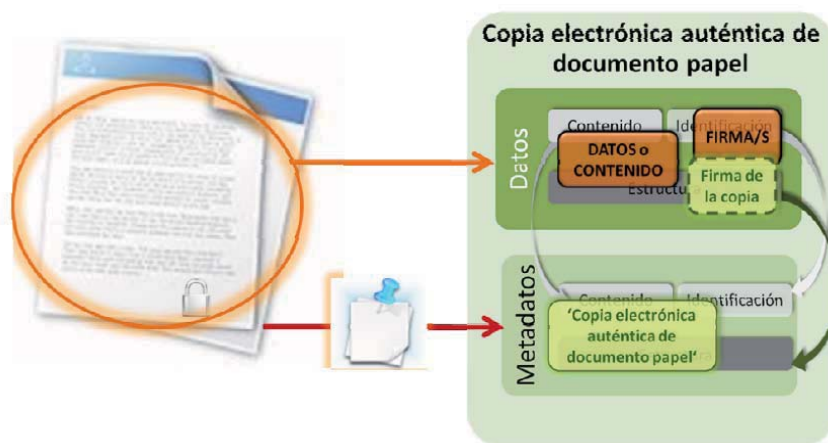


Ilustración 16: documento papel original y su copia electrónica auténtica⁸⁵³

⁸⁵⁰ Apartado IV NTI

⁸⁵¹ (España (ENI Guía CA), 2011), pág. 19

⁸⁵² Apartado V NTI

688. Copia electrónica parcial auténtica⁸⁵⁴:

- Se obtendrá mediante extractos del contenido del documento origen que corresponda o a través de la utilización de otros métodos electrónicos que permitan mantener la confidencialidad de aquellos datos que no afecten al interesado.
- Tendrá asignado el valor «Copia electrónica parcial auténtica» en el metadato mínimo obligatorio «Estado de elaboración»

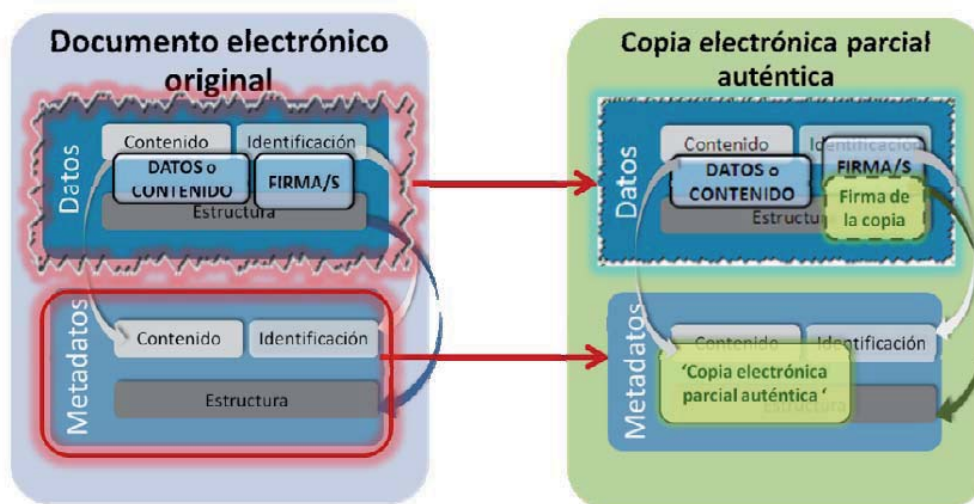


Ilustración 17: documento electrónico y su copia electrónica parcial auténtica⁸⁵⁵

689. El proceso es el siguiente⁸⁵⁶:

- Seleccionar el extracto del contenido del documento sobre el que se expide la copia.
- Conformar el nuevo documento electrónico, incluyendo la firma.
- Siempre tendrá asignado el valor «Copia electrónica parcial auténtica» en el metadato mínimo obligatorio «Estado de elaboración».

690. Copia papel auténtica de documentos públicos administrativos electrónicos⁸⁵⁷: se atenderá a lo establecido sobre el acceso a documentos electrónicos.

853 (España (ENI Guía CA), 2011), pág. 20

854 Apartado VI NTI

855 (España (ENI Guía CA), 2011), pág. 21

856(España (ENI Guía CA), 2011), párrafo 45

857 Apartado VII NTI

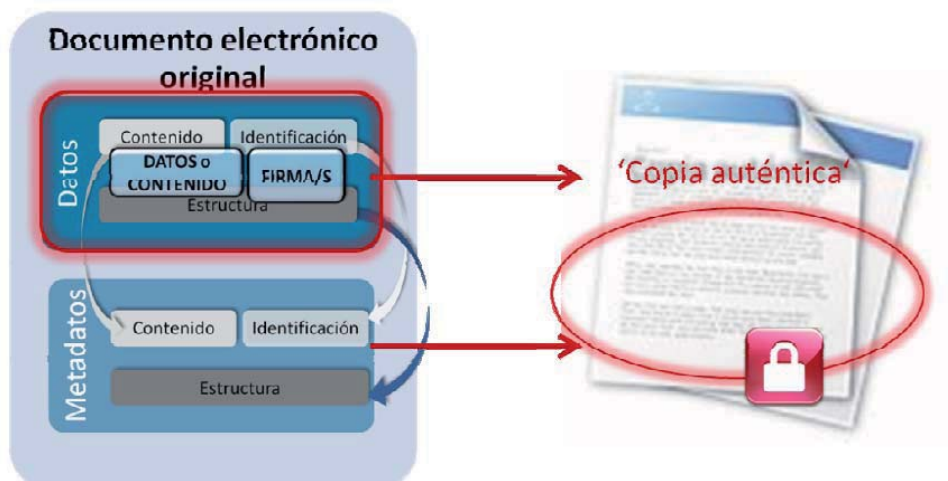


Ilustración 18: documento electrónico original y su copia papel auténtica⁸⁵⁸

691. El proceso es el siguiente⁸⁵⁹:
- Reproducción del documento original conforme a la NTI de Documento electrónico.
 - Impresión del contenido del documento original así como los datos identificativos de la firma.
 - Generación de traza del proceso y el establecimiento de vínculos entre el documento original y la copia.
692. La NTI sólo establece las condiciones para copias papel auténticas cuyo documento origen es un documento público administrativo electrónico, atendiendo a lo establecido en el punto 5 del artículo 30 de la LAE⁸⁶⁰. El resto de casos de copias papel quedaría por tanto fuera del alcance de la NTI, sin detrimento de que cada organización pueda valorar la conveniencia de extender la aplicación de lo
693. establecido en la NTI a otros casos carentes de regulación específica⁸⁶¹.
694. La organización generadora es competente para realizar el proceso de copiado según la normativa aplicable. La organización generadora de la copia auténtica se reflejará en el documento copia a través de la firma que avale dicha copia. Además, en caso de copias electrónicas, el identificador de dicha organización se refleja en el metadato mínimo obligatorio «Órgano del documento electrónico copia»⁸⁶².

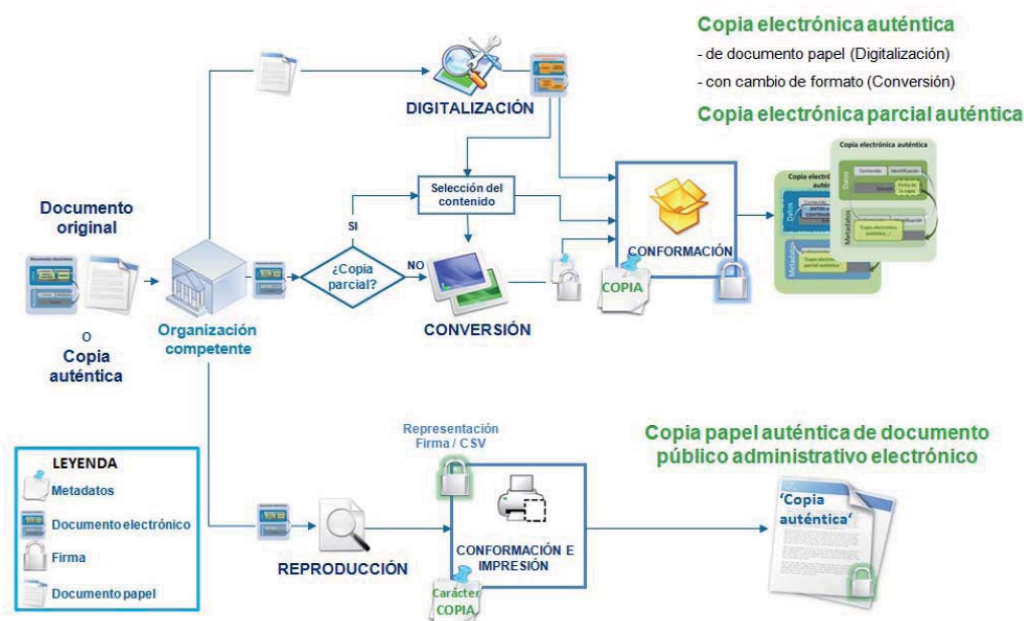
⁸⁵⁸ (España (ENI Guía CA), 2011), pág. 23

⁸⁵⁹(España (ENI Guía CA), 2011), párrafo 48

⁸⁶⁰ Párrafo 2124

⁸⁶¹(España (ENI Guía CA), 2011), párrafo 49

⁸⁶²(España (ENI Guía CA), 2011), párrafo 35

Ilustración 19: requisitos de expedición⁸⁶³

695. Aunque la NTI no menciona explícitamente consideraciones sobre la trazabilidad del proceso de copiado, cabe contemplar la generación de traza del proceso y el establecimiento de vínculos entre el documento original y la copia, siempre de acuerdo al marco de gestión documental establecido por cada organización⁸⁶⁴.
696. Independientemente del tipo de copia electrónica a generar, para avalar la autenticidad e integridad del documento copia auténtica, este incluye una firma electrónica⁸⁶⁵. Esta firma podría ser incorporada en alguno de los procesos previos aplicados en la generación de la copia auténtica o ser específicamente generada para avalar su autenticidad. La necesidad de incluir una nueva firma electrónica o sustituir la existente para avalar la copia electrónica auténtica a expedir, debe ser valorada por cada organización en función de las características y necesidades específicas de cada caso, así como de la normativa aplicable⁸⁶⁶.
697. Respecto del soporte y formato de las copias electrónicas auténticas, la NTI no impone ninguna restricción sobre el soporte para las copias auténticas. En este sentido, las organizaciones son responsables de seleccionar el soporte adecuado para la realización de las copias electrónicas auténticas en función de su política de seguridad y procedimientos de conservación y archivo⁸⁶⁷.

863 (España (ENI Guía CA), 2011), pág. 18

864(España (ENI Guía CA), 2011), párrafo 38

865(España (ENI Guía CA), 2011), párrafo 50

866(España (ENI Guía CA), 2011), párrafo 51

867(España (ENI Guía CA), 2011), párrafo 53

698. Respecto al formato, las condiciones son las definidas en la NTI de Documento electrónico, la cual, establece en su apartado VI, que las organizaciones seleccionarán aquellos formatos, de entre los establecidos en la NTI de Catálogo de estándares, que consideren más adecuados, conforme a la naturaleza de la información a tratar y primando la finalidad para la cual fue definido cada formato, para la remisión por los canales de comunicación establecidos a través de la sede electrónica⁸⁶⁸.
699. En este contexto, las copias electrónicas auténticas deben ser fácilmente legibles por el destinatario, aunque cabe considerar que para determinados contenidos sea necesario establecer acuerdos específicos con los destinatarios para favorecer su legibilidad. Este sería el caso, por ejemplo de alguno de los formatos que pertenecen a la subcategoría de cartografía vectorial y sistemas de información geográfica⁸⁶⁹.
700. Como información complementaria al proceso de copiado auténtico, cabe contemplar del desarrollo, por parte de las organizaciones que generan copias electrónicas auténticas en cualquiera de las modalidades descritas⁸⁷⁰:
- Normativa para la atribución de las competencias: en cuanto a la generación de copias auténticas, tanto en lo que se refiere a la producción en sentido estricto como a la autenticación de las copias.
 - Procedimientos específicos: para la generación de cada modalidad de copia auténtica.
 - Procedimientos y calendarios de conservación de documentos: la NTI de Política de gestión de documentos electrónicos, especifica el tratamiento y condiciones de conservación de las copias auténticas expedidas.
701. La conversión entre documentos electrónicos se describe en el apartado VIII de la NTI. Supondrá la generación de un nuevo documento electrónico con diferente formato o versión a la del documento origen que cumplirá con lo establecido en la NTI de Documento electrónico. Se realizará atendiendo a:
- La aplicación de procedimientos de conversión establecidos en un marco de gestión documental.
 - La conservación del contenido, contexto y estructura del documento origen e identificación de componentes que requieran, dada su naturaleza, un tratamiento específico en la conversión.
 - El formato del nuevo documento convertido será seleccionado de entre los establecidos en la NTI de Interoperabilidad de Catálogo de estándares y permitirá la reproducción de la información contenida en el documento original minimizando el riesgo de pérdida de información.
702. La generación de un nuevo documento electrónico, como resultado de un proceso de conversión, podrá ser motivada por⁸⁷¹:
- Políticas de conservación de documentos electrónicos.

868(España (ENI Guía CA), 2011), párrafo 54

869(España (ENI Guía CA), 2011), párrafo 55

870(España (ENI Guía CA), 2011), párrafo 56

871(España (ENI Guía CA), 2011), párrafo 60

- Normalización de formatos.
- Garantía de independencia tecnológica.
- Obsolescencia tecnológica.
- Cualquier solicitud razonada que derive en un cambio de formato.
- Otras decisiones estratégicas.

703. En cualquier proceso de conversión entre documentos electrónicos cabría contemplar, de forma genérica, las siguientes fases⁸⁷²:

Planificación.

704. Tiene por finalidad tanto la elección del formato final que se adecue a las necesidades específicas que motivan el cambio de formato, y a la naturaleza del documento electrónico inicial, como la planificación en tiempo y forma de este proceso⁸⁷³.
705. Se determina qué elementos de la apariencia física del documento original (colores, fuentes, estilos y formatos) se consideran fundamentales para la correcta interpretación del documento y, como tales, deben ser convertidos de forma que tras el proceso puedan ser reproducidos en las mismas condiciones⁸⁷⁴.
706. Se identifican aquellos componentes presentes en el documento original que requieran, dada la naturaleza, un tratamiento adicional en la conversión. Por ejemplo, una imagen incrustada en un documento de un procesador de textos, identificar qué tipo de enlaces o vínculos del documento pueden quedar comprometidos con la conversión y establecer los métodos para mantenerlos, etcétera⁸⁷⁵.
707. El objetivo perseguido es asegurar que el formato de conversión seleccionado posea, como mínimo, las mismas características que permitan reproducir la información contenida en el documento original de modo que minimice el riesgo de pérdida de información⁸⁷⁶.
708. Cada organización sería responsable de establecer el nivel máximo de riesgo que está dispuesta a asumir según sus procedimientos internos y la naturaleza de la información tratada. Cabría considerar que en procesos de conversión para conservación a medio y largo plazo, este nivel de riesgo se estableciese considerando también la necesidad de evitar pérdidas inaceptables desde el punto de vista de la conservación del Patrimonio⁸⁷⁷.

872(España (ENI Guía CA), 2011), párrafo 62

873(España (ENI Guía CA), 2011), párrafo 66

874(España (ENI Guía CA), 2011), párrafo 67

875(España (ENI Guía CA), 2011), párrafo 68

876(España (ENI Guía CA), 2011), párrafo 69

877(España (ENI Guía CA), 2011), párrafo 70

Conversión.

709. Se ejecutaría a través de un procedimiento informático que realice el cambio de formato del documento electrónico, garantizando las condiciones establecidas en la fase de planificación⁸⁷⁸.
710. Todo proceso de conversión debería ser reversible, es decir, se realizaría de modo que se conservara el documento original hasta el final del proceso de forma que pudiera revertirse en caso de que ocurra algún error durante el desarrollo del mismo. Como respaldo, podrían utilizarse archivos temporales que minimizarán el riesgo de pérdida de información⁸⁷⁹.
711. Las pérdidas asociadas al documento original no serían objeto de conversión. En el caso de firmas electrónicas basadas en certificados electrónicos, para dar respuesta a las necesidades de mantenimiento y conservación de firmas electrónicas, no sería de aplicación un proceso de conversión sino la aplicación de firma longevas⁸⁸⁰. Los plazos de conservación de los documentos electrónicos originales se establecerán según la normativa y legislación aplicable a cada organización⁸⁸¹.

Validación.

712. Es el proceso de comparación con el contenido, contexto y estructura de la fuente original para validar la garantía del proceso⁸⁸². Una vez validado el contenido se procede a la conformación del documento electrónico final, es decir a la asignación de metadatos y firma electrónica del mismo⁸⁸³.

Conformación.

713. Se incorporan los metadatos mínimos obligatorios al nuevo documento electrónico convertido cuyos valores pueden heredarse o no de los del documento original. La asignación de los valores que correspondan a cada metadato del nuevo documento electrónico generado en la conversión es responsabilidad de cada organización y se realiza atendiendo a las características propias de cada metadato, a las características y finalidad del documento generado y a las necesidades específicas de la organización⁸⁸⁴.
714. Cabe considerar la posibilidad de reflejar las características propias del proceso de conversión a través de los metadatos mínimos obligatorios (incluidos en la siguiente tabla), que no están contemplados en la NTI de

878(España (ENI Guía CA), 2011), párrafo 72

879(España (ENI Guía CA), 2011), párrafo 73

880(España (ENI Guía CA), 2011), párrafo 74

881(España (ENI Guía CA), 2011), párrafo 75

882(España (ENI Guía CA), 2011), párrafo 76

883(España (ENI Guía CA), 2011), párrafo 77

884(España (ENI Guía CA), 2011), párrafo 78

Procedimientos de copiado auténtico y conversión entre documentos electrónicos⁸⁸⁵.

METADATO	VALOR
Órgano	Identificador normalizado de la organización que realiza la conversión del documento electrónico
Estado de elaboración	Si la conversión se contempla con un proceso de copiado auténtico según lo establecido en la Guía de aplicación de la NTI de Procedimientos de copiado auténtico y conversión entre documentos electrónicos: - Copia electrónica auténtica con cambio de formato. - Copia electrónica parcial auténtica - «Otros» en caso contrario
Identificador del documento origen	Identificador del documento origen al que corresponde el documento convertido, si no va a ser destruido, siguiendo la siguiente estructura: ES_<Órgano>_<AAAA>_<ID_específico>

Tabla 5: metadatos en el proceso de conversión⁸⁸⁶

715. En aquellos casos en los que el documento electrónico de origen se conserve, se establecerían los vínculos entre el documento origen y el convertido, y se dejaría traza del proceso aplicado, de acuerdo con lo establecido en la NTI de Política de gestión de documentos electrónicos⁸⁸⁷. Por último, para avalar la autenticidad e integridad del documento electrónico convertido, este incluye una firma electrónica⁸⁸⁸.
716. La NTI no desarrolla consideraciones específicas para la gestión de los documentos que intervienen en el procedimiento de conversión puesto que su gestión atendería en cualquier caso al marco de gestión documental que se aplique en cada organización⁸⁸⁹. Así, la organización documentaría todas las operaciones que se llevasen a cabo, detectando e incluyendo los

885(España (ENI Guía CA), 2011), párrafo 79

886 (España (ENI Guía CA), 2011), pág. 29

887(España (ENI Guía CA), 2011), párrafo 80

888(España (ENI Guía CA), 2011), párrafo 81

889(España (ENI Guía CA), 2011), párrafo 83

posibles daños o pérdidas anteriores al proceso de conversión que se reflejarían junto a las decisiones tomadas⁸⁹⁰.

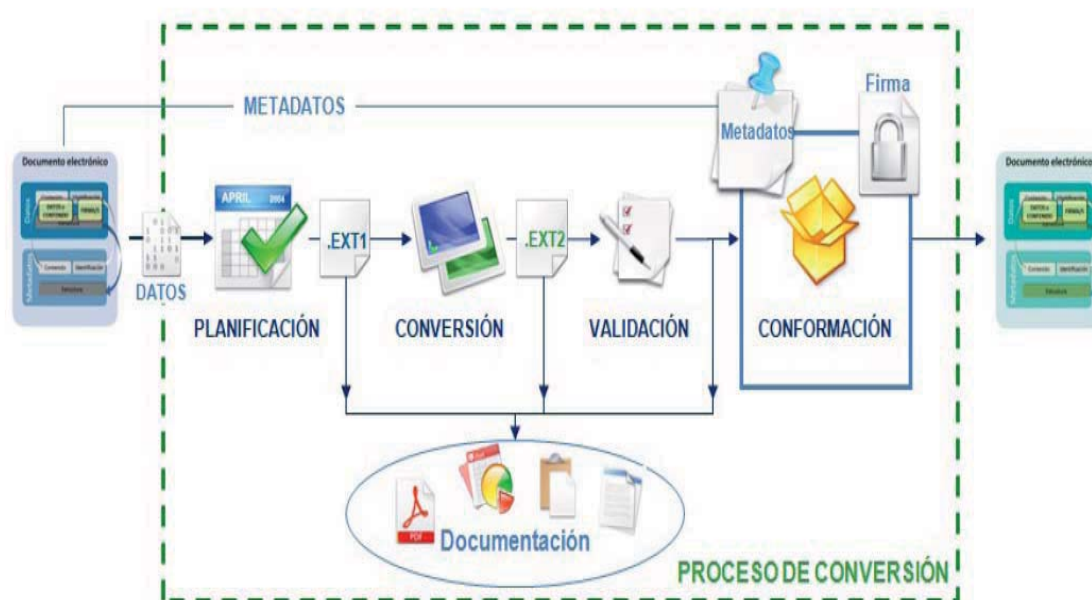


Ilustración 20: fases del proceso de conversión entre documentos electrónicos⁸⁹¹

717. Cabe contemplar la adopción de las medidas necesarias para la protección física y lógica contra accesos no autorizados mientras se está realizando el proceso de conversión⁸⁹².
718. Si el documento electrónico debiera ser conformado como copia auténtica, se contemplarían adicionalmente los requisitos del proceso de copiado auténtico⁸⁹³.

3.1.7 El intercambio de documentos electrónicos entre diferentes administraciones

719. La Resolución que desarrolla la NTI del documento electrónico⁸⁹⁴ determina que el intercambio de los documentos electrónicos tendrá los componentes y estructura que se definen en los anexos de la resolución; permitiendo, excepcionalmente, aplicar otras estructuras cuando exista acuerdo previo entre las partes.

⁸⁹⁰(España (ENI Guía CA), 2011), párrafo 63

⁸⁹¹ (España (ENI Guía CA), 2011), pág. 26

⁸⁹²(España (ENI Guía CA), 2011), párrafo 64

⁸⁹³(España (ENI Guía CA), 2011), párrafo 65

⁸⁹⁴ (España (RNTIDE), 2011), apartado VII

720. Respecto de los procesos de actuación automatizada⁸⁹⁵:

Se utilizará preferentemente la Red del Sistema de Aplicaciones y Redes para las Administraciones (SARA)⁸⁹⁶ como medio para la transmisión y, si el documento electrónico forma parte de un asiento registral, este será tratado como documento adjunto al mensaje de datos de intercambio.

721. La NTI de Documento Electrónico no establece nada sobre la verificación, por ello la Guía de aplicación de la NTI del Documento Electrónico, establece unas consideraciones básicas para la verificación de un documento electrónico⁸⁹⁷:

- En caso de firma mediante CSV, los interesados podrán verificar los documentos electrónicos mediante dicho código. A través de la sede electrónica de la organización, si el código introducido existe, es decir, si hay un documento electrónico asociado a él, se mostraría al usuario una vista del mismo. De esta forma el interesado accedería al documento, verificaría su integridad y podría contrastarlo con el que obra en su poder, en el caso de haberle sido entregado previamente.
- En caso de firma mediante certificados, la verificación de la autenticidad de un documento administrativo electrónico podría realizarse directamente a través del mismo presentándolo en cualquier sede electrónica o en sistemas generales que proporcionen herramientas de verificación y visualización de documentos electrónicos.

722. La Red SARA proporciona los mecanismos que permiten validar la autenticidad e identidad de los emisores y receptores de los documentos electrónicos a intercambiar, proporcionando una conexión fiable, segura, capaz y flexible entre las diferentes organizaciones, garantizando así un entorno cerrado y seguro de comunicaciones de los datos que se transmitan⁸⁹⁸.

3.1.7.1 La interoperabilidad (organizativa, semántica y técnica)

723. Los componentes del documento y la estructura para su intercambio, son las cuestiones clave para la interoperabilidad.

724. Los metadatos, como tecnología subsidiaria del marcado de documentos y del metalenguaje en expansión XML, constituyen una de las claves de la interoperabilidad de la información electrónica de la que no puede sustraerse la Archivística y la Gestión de Documentos⁸⁹⁹.

895 (España (RNTIDE), 2011)

896 Conjunto de infraestructuras tecnológicas que permiten la interconexión entre sí, de las administraciones públicas, facilitando el intercambio de información y servicios entre ellas. http://administracionelectronica.gob.es/?_nfpb=true&_pageLabel=PAE_PG_CTT_General&_langPae=es&_iniciativa=redsara. Consultado el 11.05.2013

897 (España (RNTIDE), 2011), párrafo 98

898 (España (RNTIDE), 2011), párrafo 100

899 (Méndez Rodríguez, 2003), pág. 52

725. La normalización, es la pieza clave para la interoperabilidad en un contexto en el que el objeto de intercambio es el documento electrónico y no solamente los datos que aquél porta⁹⁰⁰.
726. Aspectos como la preservación de documentos durante largos períodos de tiempo, de representación en un formato estándar que garantice su consistencia o la necesidad de definir protocolos estandarizados que faciliten la integración y la interoperabilidad entre archivos digitales, hacen de las iniciativas de estandarización el punto clave para lograr los objetivos de integración e interoperabilidad⁹⁰¹.
727. La digitalización de los procedimientos administrativos presenta como una de sus principales ventajas —al menos potencialmente— la disminución de la carga documental que han de soportar tanto las AA.PP. como los ciudadanos. La utilización de medios electrónicos, bien para la disposición directa de la información bien para formular el oportuno requerimiento de remisión, permite satisfacer de modo más ágil no sólo el derecho del ciudadano a no presentar documentos que ya obren en poder de la Administración actuante —artículo 35.f) LRJ-PAC⁹⁰²— sino, también, su proyección electrónica sobre las informaciones que en dicho soporte pueda tener en su poder cualquier Administración Pública⁹⁰³ —derecho este último, de gran transcendencia, que se ha consagrado en el artículo 6.2.b) LAE—⁹⁰⁴.
728. La LAE reconoce el derecho con carácter básico a no presentar documentos que ya obren en poder de cualquier Administración Pública y no sólo de la actuante, tal y como reconoce el artículo 6.2.b)⁹⁰⁵. El artículo 35.2 LAE⁹⁰⁶ contempla la posibilidad de acompañar copias de los originales en poder de los propios ciudadanos, que habrán de firmarlas digitalmente, asumiendo así la responsabilidad por su coincidencia, de manera que sólo excepcionalmente y cuando no puede llevarse a cabo el cotejo con el archivo correspondiente podrá requerirse del ciudadano la presentación del original⁹⁰⁷.
729. Tal y como prevé el artículo 27.7 LAE⁹⁰⁸ existe una obligación legal de que las AA.PP. se comuniquen entre sí utilizando preferentemente medios electrónicos, previsión que debidamente interpretada permitiría afirmar que el derecho del ciudadano a no aportar documentos de los que ya dispongan las AA.PP. puede ser satisfecho plenamente aún más allá de las limitaciones

900 (Amutio Gómez, 2012), pág. 129

901 (Borillo Doménech & Gumbau Mezquita, 2008), pág.234

902 Párrafo 1923

903 (Valero Torrijos J. , 2007), pág. 204.

904 Párrafo 2075

905 Párrafo 2075

906 Párrafo 2133

907 (Valero Torrijos J. , 2007), pág. 205.

908 Párrafo 2111

que pudieran derivarse de una interpretación restrictiva del ámbito de aplicación del artículo 6.2.b) LAE⁹⁰⁹. Según el artículo 78.1 LRJ-PAC⁹¹⁰ «los actos de instrucción necesarios para la determinación, conocimiento y comprobación de los datos en virtud de los cuales deba pronunciarse la resolución, *se realizarán de oficio* por el órgano que tramite el procedimiento». Lo cierto es que no parece justificado que deba ser el interesado quien realice labores de intermediación entre dos AA.PP. a fin de obtener la información que una de ellas precise para ejercer adecuadamente sus competencias⁹¹¹.

730. El artículo 4.1.c) LRJ-PAC⁹¹² ha positivado la lealtad institucional en tanto que principio esencial para articular las relaciones interadministrativas, incluyendo como una de sus principales manifestaciones el deber de «facilitar a las otras Administraciones la información que precisen sobre la actividad que desarrollen en el ejercicio de sus propias competencias»⁹¹³. El artículo 4.2 LRJ-PAC⁹¹⁴ habilita a las AA.PP. para que soliciten «cuantos datos, documentos o medios probatorios se hallen a disposición del ente al que se dirija la solicitud». El principio de colaboración «da paso a un deber de actuar sus propios poderes en beneficio de las otras instancias para que éstas puedan cumplir eficazmente con sus propias responsabilidades [...] que se concreta esencialmente en la exigencia de que cada instancia suministre a las demás la información que éstas necesiten para ejercer sus competencias»⁹¹⁵.
731. No acaba de quedar claro si este derecho puede ser esgrimido por cualquier ciudadano con independencia del soporte en que se tramite el procedimiento en que el tenga la condición de interesado o, con una perspectiva más limitada, su alcance queda restringido exclusivamente al ámbito electrónico⁹¹⁶.
732. En la interconexión desaparece la supervisión que realiza caso por caso la Administración cedente en cuanto a la procedencia de transmitir los datos a la cesionaria, por lo que sería preciso establecer sistemas de control ex

909 Párrafo 2075

910 Párrafo 1999

911 (Valero Torrijos J. , 2007), pág. 205.

912 Párrafo 1904

913 (Valero Torrijos J. , 2007), pág. 206.

914 Párrafo 1904

915 Alberti Rovira, E. «Relaciones entre las Administraciones Públicas», en la obra colectiva coordinada por Leguina Villa, J. y Sánchez Morón, M., *La nueva ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común*, Tecnos, Madrid, 1993. *Apud.* (Valero Torrijos J. , 2007), pág. 207.

916 (Valero Torrijos J. , 2007), pág. 208.

*ante*⁹¹⁷ para su verificación y la del acceso automatizado que garantice el respeto a los principios relativos a la calidad de los datos⁹¹⁸.

733. La información recibida únicamente lo sería para la finalidad que justificó la cesión o comunicación y cualquier otra operación habría de considerarse como un nuevo tratamiento. Lo cierto es que la mayor facilidad de gestión y almacenamiento de la información que permiten las tecnologías actuales puede convertirse en una amenaza real si el uso de la información recibida no queda debidamente bloqueado y el origen claramente determinado⁹¹⁹.
734. El artículo 6.2.b) LAE⁹²⁰ dispone que la no aportación de los datos que tenga en su poder otra Administración Pública distinta de la que tramita el procedimiento en el que han de incorporarse. Se concibe como un auténtico derecho al que, en consecuencia y salvo que exista una previsión legal en contra, puede renunciarse⁹²¹.
735. No se percibe la necesidad de que deba ser una norma legal la que, en defecto del consentimiento del interesado, contemple la cesión, a menos que, bajo la apariencia de un derecho, se esconda realmente una medida de mayor alcance: que en los procedimientos iniciados de oficio pueda llevarse a cabo la transmisión de la información por medios electrónicos sin contar con el consentimiento del interesado⁹²².
736. El intercambio preceptivo por medios electrónicos entre las AA.PP. supone realmente una ventaja para el ciudadano, quien ya no tendría que preocuparse de introducir en el procedimiento la prueba documental. En puridad, siempre que el documento y su transmisión por medios electrónicos se ajustasen a las exigencias de integridad, autenticidad y seguridad, bastaría que fuera el instructor del procedimiento quien asumiera directamente las gestiones necesarias a fin de recibir la información que precise, limitándose la intervención del interesado a la indicación del órgano en cuyo poder se encuentre la misma⁹²³.
737. El artículo 11 LOPDP⁹²⁴ dispone que los datos de carácter personal «sólo podrán ser comunicados a un tercero para el cumplimiento de fines directamente relacionados con las funciones legítimas del cedente y del cesionario con el previo consentimiento del interesado».

917 Intervención ante un fenómeno antes de que cristalice.
http://www.mafr.fr/IMG/pdf/ex_ante_ex_post_espagnol.pdf. Consultado el 11.05.2013

918 (Valero Torrijos J. , 2007), pág. 209.

919 (Valero Torrijos J. , 2007), pág. 210.

920 Párrafo 2075

921 (Valero Torrijos J. , 2007), pág. 211.

922 (Valero Torrijos J. , 2007), pág. 212.

923 (Valero Torrijos J. , 2007), pág. 212.

924 Párrafo 2262

738. El artículo 7 LOPDP⁹²⁵ dispone que «sólo con el consentimiento expreso y por escrito del afectado podrán ser objeto de tratamiento los datos de carácter personal que revelen la ideología, afiliación sindical, religión y creencias», salvo «que dicho tratamiento resulte necesario para la prevención o para el diagnóstico médicos, la prestación de asistencia sanitaria o tratamientos médicos o la gestión de servicios sanitarios, siempre que dicho tratamiento de datos se realice por un profesional sanitario sujeto al secreto profesional o por otra persona sujeta asimismo a una obligación equivalente de secreto».
739. El artículo 78.1 LRJ-PAC⁹²⁶ dispone que el consentimiento debe entenderse implícito en la presentación de la correspondiente solicitud ya que resultaría injustificado que se formulase una pretensión ante un órgano administrativo y no se le autorizara a realizar todas aquellas actividades que demuestren que se tiene derecho a la misma. Así pues, sólo para el caso de procedimientos iniciados de oficio tendría sentido la necesidad de exigir un consentimiento específico para la cesión de los datos entre dos AA.PP. en defecto de habilitación legal⁹²⁷.
740. Las remisiones de datos en el seno de la misma entidad pública no pueden considerarse una cesión en sentido estricto⁹²⁸.
741. El artículo 14 RDTEIT⁹²⁹ precisa que los certificados telemáticos han de estar autorizados por la firma electrónica de la autoridad competente para expedirlos, exigencia que, por el contrario, no se contiene en el artículo 15⁹³⁰ respecto de la transmisión telemática de los datos⁹³¹, ya que en este supuesto únicamente se reclama el cumplimiento de las medidas de seguridad establecidas en el artículo 4⁹³². Tanto en el caso de las transmisiones como de las certificaciones, la utilización de mecanismos de autorización debe garantizar el eventual acceso por parte de los órganos de fiscalización y control, singularmente los encargados de la resolución de los recursos administrativos y judiciales que puedan interponerse, de manera que puedan constatar el origen y la autenticidad de los datos para el adecuado ejercicio de sus funciones⁹³³.

925 Párrafo 2260

926 Párrafo 1999

927 (Valero Torrijos J. , 2007), pág. 215.

928 *Vid.* Valero Torrijos, Julián, y López Pellicer, J.A., «Algunas consideraciones sobre el derecho a la protección de los datos personales en la actividad administrativa», *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 59, 2001, págs.. 282 y 283. *Apud.* (Valero Torrijos J. , 2007), pág. 215.

929 Párrafo 2223

930 Párrafo 2224

931 (Valero Torrijos J. , 2007), pág. 217.

932 Párrafo 2214

933 (Valero Torrijos J. , 2007), pág. 218.

742. La interoperabilidad, como intercambio de información entre Administraciones, puede plantearse mediante la remisión de datos en lugar de documentos. No obstante, como sucede con el documento de la factura electrónica, en su formato *Facturae*⁹³⁴ (impulsado por la AEAT), es a nuestro juicio el paradigma de interoperabilidad entre dos personas (cliente y proveedor). Este documento está compuesto por un conjunto de datos interrelacionados que, al firmarlos, le confiere una seguridad técnica, jurídica y documental, que le acredita como ejemplo en los documentos electrónicos.
743. El registro automático en el ERP del cliente, de una factura electrónica en formato *Facturae* (o similar), aporta un conjunto de ventajas que las hace indispensables en una sociedad moderna, ágil, dinámica y transparente; además de proporcionarle una mejora en la seguridad del tratamiento de la información, ya que se eliminan los errores en el tabulado de la información, así como el manipulado de los datos malintencionados.

3.1.7.2 Acceso a documentos electrónicos

744. La Resolución que desarrolla la NTI del documento electrónico⁹³⁵ indica que cuando las AA.PP. faciliten el acceso a los documentos electrónicos a través de sus sedes electrónicas o de los canales de comunicación que corresponda en cada caso, se mostrará:
- El contenido del documento electrónico.
 - La información básica de cada una de las firmas del documento...
 - La descripción y valor de los metadatos mínimos obligatorios.
745. La visualización o representación del documento electrónico podría guardarse o descargarse, y dado que dicha descarga del documento incluiría todos sus componentes, cabría considerar que la organización proporcione las instrucciones de conservación del documento (ficheros y firmas), que faciliten la utilización de este en posteriores verificaciones por parte del ciudadano⁹³⁶.

934 Es un formato de factura electrónica, impulsado por el Gobierno de España (Ministerios de Hacienda y Administración Pública, y de Industria, Energía y Turismo). <http://www.facturae.es/es-ES/Paginas/principal.aspx>. Consultado el 11.05.2013

935 (España (RNTIDE), 2011)

936 (España (RNTIDE), 2011), párrafo 94

Tipo de firma	Información	Localización
CSV	Valor del código seguro de verificación.	Metadato del documento electrónico.
Firma basada en certificados	Validez de la firma.	Según reglas de validación de firma descritas en la <i>Norma Técnica de Interoperabilidad de Política de firma y certificados de la Administración</i> .
	Información del firmante(s) del documento (persona física, jurídica o sello de órgano).	Propiedades o etiquetas de la firma.
	Emisor del certificado del firmante(s).	Propiedades o etiquetas de la firma.
	Fecha y hora de la firma(s).	Propiedades o etiquetas de la firma.

Tabla 6: datos de firma a visualizar⁹³⁷

746. La estructura normalizada de la visualización, en la que se integran los diferentes componentes del documento electrónico, facilita el cumplimiento por parte de las sedes electrónicas de proporcionar mecanismos o aplicaciones necesarias para la correcta visualización de los documentos electrónicos que emiten: además, cabría contemplar que la visualización o representación del documento electrónico podría guardarse o descargarse, y dado que dicha descarga del documento incluiría todos sus componentes, cabría considerar que la organización propone las instrucciones de conservación del documento (ficheros y firmas), que facilitan la utilización de este en posteriores verificaciones por parte del ciudadano⁹³⁸.
747. El e-EMGDE, contempla en el metadato «Seguridad» (eEMGDE8), el conjunto de valores que debe ayudar a determinar las medidas adoptadas para proteger a los documentos, la información y los datos de un acceso, cambio, destrucción no autorizados, etcétera. Su finalidad es establecer un conjunto de criterios que determinen, de conformidad con la legislación vigente, los privilegios y restricciones de acceso a las diferentes entidades con el objeto de facilitar la protección de las mismas. Debe utilizarse cuando el documento tiene un nivel de seguridad en su jurisdicción, pudiendo incluirse el valor «No clasificado» usado por defecto. Entre las finalidades de estos metadatos no solo se encuentran las relacionadas con la permisibilidad de actuación sobre los documentos, también se emplean para el conjunto de advertencias que se envían al usuario respecto a las posibilidades de que dispone en función de su rol de usuario y el tipo de documento.
748. El esquema propuesto en el apéndice 11 del «e-EMGDE», es, a nuestro juicio, insuficiente para atender las obligaciones legales de acceso, así como al tener en cuenta las posibilidades que nos habilita la opción de contar con las copias auténticas parciales. En él sólo se contempla una estructura con base en la protección de la Ley (o tratado internacional) que los protege, limitándose a la Ley 9/1968, de 5 de abril, Reguladora de los Secretos Oficiales (LSO). No contempla la protección a los documentos que sean de aplicación por la LOPDP, así como otros reservados por la Administración, o cualquier otro que pueda surgir.

937 (España (ENI Guía DE), 2011), pág. 31

938 (España (RNTIDE), 2011), págs. 31 y 32, párrafos 93 y 94

749. El «e-EMGDE» establece en su apéndice 12 una clasificación de sensibilidad, en aplicación de la LOPDP (ver metadato eEMGDE8.4), determinando los niveles: básico, medio y alto. Estos mismos niveles de clasificación se proponen en el apéndice 13, según el ENS (ver metadato eEMGDE8.5). En el apéndice 14 se establece el esquema de categorías de advertencias de seguridad, y en el 15 el esquema de tipos de acceso.
750. En el metadato eEMGDE9.1, se incluye información destinada a alertar a los usuarios acerca de las condiciones de acceso, uso y reutilización por terceros de los documentos.
751. Para dar cumplimiento al contenido de estos metadatos de seguridad, es necesario disponer de las copias auténticas parciales que se proponen en este documento, mediante la extirpación de las capas que contienen datos con especial protección. De no disponer de un modelo de obtención de copias parciales, las posibilidades de acceso, modificación, etcétera, que hay de un documento, son duales; o se puede o no se puede, separándose esta permisibilidad de la que realmente es legal y necesaria, ya que la mayoría de las veces que nos encontremos ante un documento que tenga algún dato que sea objeto de protección, no podríamos resolver las diversas situaciones que se nos presentan.

3.1.7.3 Impresión de documentos

752. El proceso de impresión reflejaría en el documento papel, además del contenido completo del documento electrónico, la siguiente información⁹³⁹:
- CSV, para su posterior verificación en la sede electrónica.
 - Datos de representación en papel de la firma.
753. El ejemplar impreso del documento electrónico constituiría el justificante de la firma del documento electrónico⁹⁴⁰.
754. Cabe contemplar la inclusión de la información de la firma electrónica en todas las páginas del documento, siendo precisa la impresión de estos datos, al menos, en una de ellas. En el caso de que al incluir la firma en la impresión del documento se considere que ésta altera el carácter fidedigno de la impresión, se podría emplear una leyenda asociada⁹⁴¹.
755. La simple impresión en papel de un documento electrónico, no conlleva la obtención de una copia electrónica auténtica del mismo⁹⁴².

3.1.7.4 Verificación y cotejo de la copia electrónica visada

756. Este proceso dependerá del sistema de firma electrónica empleado⁹⁴³:

939 (España (RNTIDE), 2011), pág. 32, párrafo 95

940 (España (RNTIDE), 2011), pág. 32, párrafo 96

941 (España (RNTIDE), 2011), pág. 32, párrafo 97

942 (España (RNTIDE), 2011), pág. 32, nota a pie de página

- En caso de firma mediante CSV, los interesados podrán verificar los documentos electrónicos mediante dicho código. A través de la sede electrónica de la organización, si el código introducido existe, es decir, si hay un documento electrónico asociado a él, se mostrará al usuario una vista del mismo. De esta forma, el interesado accedería al documento, verificaría su integridad y podría contrastarlo con el que obra en su poder, en el caso de haberle sido entregado previamente.
- En el caso de firma mediante certificados, la verificación de la autenticidad de un documento administrativo electrónico podría realizarse directamente a través del mismo presentándolo en cualquier sede electrónica o en sistemas generales que proporcionen herramientas de verificación y visualización de documentos electrónicos, como el servicio 060⁹⁴⁴.

3.1.8 Política de gestión de documentos electrónicos

757. Aunque estén relacionadas y tiendan a ser utilizadas como sinónimos, no es lo mismo la gestión electrónica de documentos, que la gestión de documentos electrónicos⁹⁴⁵:
- Gestión electrónica de documentos: enfatiza la aplicación de las tecnologías para la administración de documentos en cualquier formato.
 - Gestión de documentos electrónicos: pone el énfasis en la naturaleza de los documentos, creados, utilizados y conservados en entornos tecnológicos.
758. Existen dos modelos o corrientes en la gestión de registros documentales electrónicos, evidenciadas por el *Archiving Metadata Forum*⁹⁴⁶. A nuestro juicio, el *modelo del continuum* es el más apropiado para la gestión realizada en las AA.PP. ya que entiende la gestión documental como un sistema integrado de procesos de gestión a lo largo de toda la existencia de los registros. La valoración y la descripción empieza en el momento en que se crean los registros o incluso antes, y los datos descriptivos se generan continuamente a lo largo de la existencia del registro. Los distintos metadatos podrán generarse bien automáticamente en el servidor, por el creador del registro digital, por el usuario o por los profesionales de la gestión archivística⁹⁴⁷.

943 (España (RNTIDE), 2011), págs.. 32 y 33, párrafo 98

944 Punto de acceso a la Administración española para ciudadanos y empresas. <http://www.060.es/060/appmanager/portal/desktop//page/contactarAdministracion>. Consultado el 12.05.2013

945 (Cruz Mundet, 2003), págs.. 5 y 6

946 Celebrado en Junio de 2000 en el seno del Instituto para la Educación e Investigación de los Países Bajos. Wallace, David A., «Archiving Metadata Forum: Report from the Recordkeeping Metadata Working Meeting, June 2000», en *Archival Science*, 1, 2001, págs. 253-269. Apud. (Méndez Rodríguez, 2003), pág. 53

947 (Méndez Rodríguez, 2003), pág. 53

759. La NTI de Política de gestión de documentos electrónicos, identifica los procesos de la gestión de documentos en el marco de la administración electrónica y establece los principios necesarios para el desarrollo y aplicación de estas políticas por parte de todos los órganos de la Administración⁹⁴⁸.
760. La administración de archivos, consiste en el conjunto de tareas encaminadas a la explotación de los documentos con fines histórico-culturales y de investigación; mientras que la gestión de documentos es el conjunto de tareas y procedimientos orientados a lograr una mayor eficacia y economía en la explotación de los documentos por parte de las administraciones⁹⁴⁹.
761. Esta política se integrará en el marco general de gestión de documentos y en el contexto de cada organización junto al resto de políticas implantadas para el desempeño de sus actividades. Asimismo aplicará los criterios, métodos de trabajo y de conducta generalmente reconocidos, así como los estándares y buenas prácticas nacionales e internacionales aplicables para la gestión documental atendiendo a lo establecido en la NTI de Catálogo de estándares⁹⁵⁰.
762. Los actores involucrados en la definición, aprobación e implantación de la política de gestión de documentos electrónicos en una organización son⁹⁵¹:
- La alta dirección que aprobará e impulsará la política.
 - Los responsables de procesos de gestión que aplicarán la política en el marco de los procesos de gestión a su cargo.
 - El personal responsable de la planificación, implantación y administración del programa de tratamiento de documentos y sus operaciones, cualificado, dedicado e instruido en gestión y conservación documental y que participará en el diseño, implementación y actualización de los sistemas de gestión y conservación documental.
 - El personal implicado en tareas de gestión de documentos electrónicos que aplicará lo establecido en la política a través del programa de tratamiento implantado.
763. El diseño, desarrollo e implantación de los procesos, técnicas y operaciones de gestión de documentos electrónicos se concretará en un programa de tratamiento específico para la gestión de documentos y expedientes electrónicos⁹⁵².
764. El *E-permanence*⁹⁵³ es un nuevo estándar en el ámbito de la gestión de la información gubernamental. Proporciona las herramientas que aseguran que la información puede recogerse de tal forma que permita su utilización,

948 (España, 2012), pág. 53776

949 (Cuz Mundet, 1997), pág. 28

950 (España, 2012), pág. 53778

951 (España, 2012), pág. 53778

952 (España, 2012), pág. 53778

953 <<http://www.naa.gov.au/recordkeeping/overview/e-permanence.pdf>>. Consulta 21.05.2013

explotación y protección, y que se pueda compartir, de esta forma potencia la responsabilidad y la eficacia de la Administración pública, permitiendo igualmente incluir la gestión de registros digitales en sistemas y procesos de comercio electrónico⁹⁵⁴.

765. Los procesos de gestión de documentos electrónicos de una organización abarcarán las siguientes operaciones⁹⁵⁵:

- Captura de documentos.
- Registro legal de documentos.
- Clasificación de documentos, que incluirá los criterios de formación de expedientes y agrupaciones de documentos electrónicos.
- Descripción de documentos.
- Acceso a los documentos, que contemplará la posible regulación institucional de dicha práctica así como la trazabilidad de las acciones que se realizan sobre cada uno de ellos.
- Calificación de los documentos, que incluirá:
 - Determinación de los documentos esenciales.
 - Valoración de documentos y determinación de plazos de conservación.
 - Dictamen de la autoridad calificadora.
- Conservación de los documentos.
- Transferencia de documentos.
- Destrucción o eliminación de los documentos.

766. Los procedimientos y acciones seguidos en los distintos procesos de gestión documental generarán registros con las evidencias de la correcta aplicación de dichos procedimientos, atendiendo a las necesidades de cada documento y organización. Las organizaciones realizarán evaluaciones o auditorías periódicas convenientemente documentadas que garanticen la adecuación de la política de gestión documental y que los procesos de gestión de documentos electrónicos se realizan conforme a lo establecido en la política⁹⁵⁶.

Concatenación de actos administrativos cuyo enlace es indispensable e indisoluble para la correcta formación de los derechos y obligaciones que despliegan

767. No pretendemos abordar la concatenación de los actos administrativos que forman parte de un procedimiento administrativo, ya que está resuelto mediante el índice electrónico (artículo 32.2 LAE)⁹⁵⁷ donde se garantiza su integridad y foliado. El objeto de nuestro interés se concreta en la propuesta de encadenamiento de diversos actos administrativos, que se producen espaciados en el tiempo y que los sucesivos modifican la vigencia, contenido o aspectos jurídicos desplegados por los que los preceden, máxime teniendo en cuenta que el documento tiene entidad independiente,

954 (Méndez Rodríguez, 2003), pág. 65

955 (España, 2012), pág. 53779

956 (España, 2012), pág. 53780

957 Párrafo 2128

(ya que como se indica en el artículo 32.2 LAE⁹⁵⁸ es admisible que un mismo documento forme parte de distintos expedientes electrónicos).

768. Las normas de administración electrónica permiten, respecto de la estructura de los ficheros que componen un documento, que se concrete en un único o que se construya en varios ficheros. En cualquier caso, los metadatos estarán contenidos en un fichero independiente pero ligado al documento al que se refiere, permitiendo la actualización de sus contenidos, si bien requerirá la firma electrónica cada vez que se modifiquen. Cuando el sistema de construcción del documento electrónico sea en un fichero único, en el que se incluyen documentos, metadatos y firma, cualquier alteración tendrá que realizarse mediante la formalización de un nuevo documento.
769. Para cuando nos encontremos ante esta modalidad de construcción de documentos y tengamos que elaborar documentos nuevos que modifiquen otros anteriores, proponemos un método que resuelva la concatenación que entre ellos exista.
770. Cuando se dicta un acto administrativo y posteriormente se observa que el mismo contiene errores materiales, de hecho o aritméticos, así como cuando proceda a la revocación de un acto válido, (incluso cuando se instrumente la suspensión del mismo), la Administración realmente habrá producido un conjunto de documentos, que forman una unidad documental, materializada en más de un documento.
771. Cuando se requiera al gestor documental la entrega de alguno de estos documentos, este deberá poner a disposición del demandante, el conjunto de todos los documentos que componen la unidad documental. De no hacerlo, así se estaría suministrando posiblemente una información parcial, por la que estaríamos ante una clara indefensión por desconocimiento de la totalidad de información, de manera que no seríamos informados de la situación actual, que es la que la componen la totalidad de los documentos que conforman el conjunto.
772. Sin el uso de las TICs es muy difícil garantizar, de forma indubitada, el acceso a la totalidad de los elementos que conforman el conjunto documental, incluso en el supuesto que la propia Administración quiera ofrecer la totalidad de los documentos, salvo que disponga de un registro que lo garantice y cualquier demanda de documentos, se canalice previamente por este registro.
773. Está claro que nos encontramos sin duda alguna ante un ejemplo típico en el que las TICs aportan una mejora excepcional respecto de los modelos de gestión en los que no se apoyan en estas tecnologías.
774. Nuestra propuesta consiste en incluir en todos los documentos administrativos electrónicos un metadato, al que llamaremos *contenedor*, que incluya el *hash* del primer documento que cronológicamente se ha formalizado, insertando en el resto de documentos que forman la cadena el mismo metadato, es decir el *hash* del primer documento.

958 Párrafo 2128

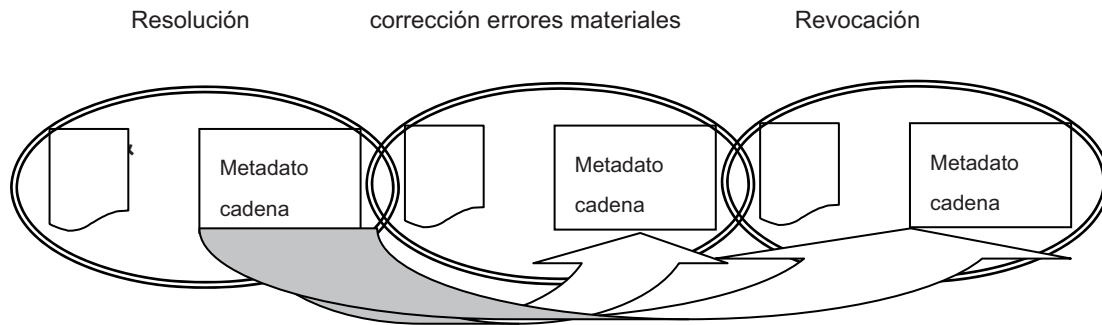


Ilustración 21: concatenación de actos administrativos enlazados

775. Con esta técnica se garantiza que el conjunto de documentos queda conformado por una cadena, en la que cada eslabón es un documento y la secuencia queda garantizada con la inclusión de un segundo metadato que contiene el *hash* del que lo precede. De tal manera que el primer eslabón tendrá este metadato con contenido nulo, el último eslabón de la cadena, si bien no queda identificado de forma directa como tal, será fácilmente reconocido al no existir otro documento en el gestor documental que contenga en este metadato su *hash*.
776. Cuando alguien solicite al gestor documental un documento, el sistema extraerá el contenido del metadato contenedor, y entregará la totalidad de los documentos que conforman el conjunto. Esta técnica puede y debe ser acompañada por la gestión de un índice que, tal y como sucede con el expediente electrónico, mostrará la relación y orden del conjunto documental.
777. A modo de ejemplo podemos citar la resolución dictada por una Administración en la que posteriormente se han observado errores aritméticos y que estos han sido corregidos en otro documento. Seguidamente la Administración decide revocar el acto resolutorio a través de otro documento. Estos tres documentos tienen una relación inseparable entre ellos, de forma que cuando se solicite al gestor documental la resolución, este deberá mostrar el conjunto de los tres documentos, ya que de no hacerlo así, se estaría informando de forma sesgada y dando lugar a posibles desinformaciones. De forma gráfica lo podemos ver en la Ilustración 21: concatenación de actos administrativos enlazados.
778. Hay situaciones procedimentales que no se han contemplado en las normas de Administración electrónica y que hay que atender, en unos casos para continuar con la aplicación de los conceptos imbricados en los nuevos modelos de gestión y en otros por una necesidad material. Un ejemplo es el estampillado que se realiza sobre las facturas para dejar constancia de la institución que ha financiado el gasto y la medida cuantitativa en la que lo ha realizado. En el caso de que la factura se haya digitalizado con un software de digitalización certificada (homologado por la AEAT), la imagen guardada del original tendrá la misma validez que el original a efectos fiscales. En el caso de que se haya procedido a su destrucción, o en cualquier caso, el estampillado podrá realizarse por medios electrónicos. Esta situación se convierte en obligatoria cuando la factura originalmente se

ha emitido en soporte electrónico. No olvidemos que existen diversos mandatos que obligan a los proveedores de la Administración a que las facturas que emitan a estos clientes se generen originalmente en formato electrónico.

779. Entendemos que esta situación debería estar resuelta a nivel general, pero en cualquier caso por la entidad que requiere esta adición de información a la factura. Las carencias indicadas hacen que se tengan que arbitrar soluciones «*ad hoc*», con el esfuerzo y gasto que ello supone, además de no ser una solución fácilmente admitida por el destinatario que, lejos de tener que aportar una solución, espera que sean otros los que se las resuelvan.
780. Una Administración moderna, contemporánea, concienciada en que su razón de existencia reside en los servicios que tienen encomendados prestar a los ciudadanos, emprendedora del uso de las TICs, no puede anclarse en la obligatoriedad de la exigencia de los formalismos, tales como firma electrónica, sellado de tiempo, uso de formularios electrónicos, etcétera. La Administración debe adoptar un modelo de gestión flexible que, sin dejar al margen las garantías jurídicas que deben presidir su actuación, de curso a su proceder en la tramitación, siempre que se cumplan los requisitos mínimos.
781. Un ejemplo lo encontramos en la gran cantidad de comunicaciones que actualmente se realizan usando el correo electrónico y la desregularización que el uso de este canal tiene. La extensión y uso de este sistema de comunicación no puede ser obviado por la Administración, ya que sería una gran pérdida de información. A nuestro entender debería hacerse un gran esfuerzo por regular el uso de esta herramienta, teniendo en cuenta su popularidad, inmediatez (actualmente hay una gran cantidad de dispositivos móviles con los que es posible el acceso a este medio de comunicación), y coste económico inapreciable. Su inclusión en el gestor documental se debe contemplarse en la mencionada regulación de su empleo, así como la conveniencia de la obtención de copias electrónicas auténticas (en formato XML y/o PDF), lo que facilitaría su inclusión en los expedientes electrónicos.
782. Cuando un documento contiene datos protegidos o reservados, tendremos que elaborar copias auténticas parciales de los documentos que permitan el acceso a la parte general. Para ello necesitamos preparar los documentos eliminando esta información, ya que de no hacerlo así, solo podríamos permitir el acceso a la totalidad o negarlo. La construcción encadenada de estas copias, como se muestra en la Ilustración 22: construcción de copias auténticas parciales de documentos administrativos, es necesaria para ofrecer al consultor de los documentos la cadena correspondiente a nivel al que tiene acceso en función de su condición y la información contenida en los documentos.

Resolución-Rectificación-Revocación

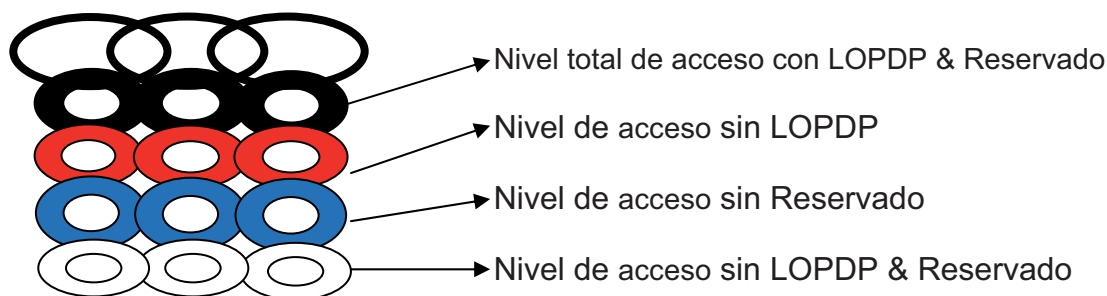


Ilustración 22: construcción de copias auténticas parciales de documentos administrativos

3.1.9 Actuación administrativa automatizada

783. La completa automatización de la actuación administrativa nos enfrenta con la crisis de una de las grandes categorías que sustenta la moderna Administración Pública, la «teoría del órgano», en virtud de la cual resulta imprescindible que la decisión adoptada pueda imputarse a un órgano administrativo concreto, que en todo caso actúa a través de su titular, es decir, una persona física⁹⁵⁹.
784. El artículo 39 de la LAE⁹⁶⁰ dispone que, para la actuación automatizada de la Administración, deberá establecerse previamente el conjunto de órganos competentes para la definición de especificaciones, programación, mantenimiento, supervisión, control de calidad y auditoría del sistema. También hay que identificar el órgano responsable a efectos de impugnación.
785. La actuación administrativa automatizada, conforme a lo dispuesto en el artículo 18 LAE⁹⁶¹ se refiere a la utilización de los denominados sellos de órgano o entidad basados en sistemas de firma electrónica; también se contempla el empleo de códigos seguros de verificación siempre que se acompañen de sistemas de comprobación de la integridad del documento mediante el acceso a la sede electrónica correspondiente. La persona física titular del órgano administrativo competente o el funcionario público que tiene atribuidas las funciones no es quien de forma directa firme el documento, lo que llevaría a la quiebra del electo subjetivo en la imputación de la autoría del documento administrativo, al menos tal y como se ha entendido tradicionalmente⁹⁶². En definitiva puede establecerse que la actuación automatizada de la administración tiene que formalizarse mediante el empleo de sellos electrónicos, de órgano o entidad, o con la inserción de códigos seguros de verificación. Esto es necesario en la actuación automatizada, y recomendable en el resto, la existencia de auditorías

959 (Valero Torrijos J. , 2007), pág. 32.

960 Párrafo 2138

961 Párrafo 2095

962 (Valero Torrijos J. , 2008), pág. 51

informáticas sobre las aplicaciones informáticas. Estas deberán garantizar que las aplicaciones se comportan con arreglo a los criterios y campos de actuación que previamente el órgano competente para realizar el acto administrativo haya autorizado.

786. Las TICs le permiten a la Administración la posibilidad de actuar proactivamente de cara a prestar los servicios que tiene encomendados. Deben considerar a los ciudadanos como clientes, ya que en definitiva son ellos, a través del pago de impuestos, los que la sustentan, así como el poder legislativo y los gobiernos, dictan las normas por las que les asignan competencias.

3.1.9.1 Requisitos jurídicos

787. A tenor de lo dispuesto por el artículo 53.1 LRJ-PAC⁹⁶³ los actos administrativos que dicten las AA.PP., bien de oficio o a instancia del interesado, se producirán por el órgano competente ajustándose al procedimiento establecido. La vulneración de esta exigencia puede determinar su nulidad o anulabilidad en función de las reglas competenciales infringidas.
788. La incorporación de las TICs a la actividad administrativa conlleva la automatización de determinadas actuaciones tradicionalmente desarrolladas por la persona humana ya que, de exigirse una intervención directa del personal y las autoridades del servicio de la Administración Pública, no podrían ponerse en práctica gran parte de las posibilidades que ofrece este nuevo modelo administrativo⁹⁶⁴.
789. La automatización de la actividad administrativa parece haber llegado a un nivel evolutivo tal que pueda considerarse superada la valoración que hace casi veinte años realizaba Frosini al afirmar que el ordenador representaba «un nuevo tipo de funcionario público, evidentemente *en sentido metafórico*»⁹⁶⁵.
790. Hay una tendencia normativa que minimiza el alcance de la intervención de los órganos en la producción de las actuaciones administrativas, orientación que se fundamenta en la genérica imputación de la misma a la entidad en su conjunto más allá de cualquier individualización exigida por la aplicación de las reglas sobre reparto competencial entre los órganos⁹⁶⁶.
791. El artículo 39 LAE⁹⁶⁷ dispone que en caso de actuación automatizada deberá establecerse previamente el órgano u órganos competentes, según los casos, para la definición de las especificaciones, programación,

963 Párrafo 1957

964 (Valero Torrijos J. , 2007), pág. 71.

965 Frosini, V. «Informática y Administración Pública», *Revista de Administración Pública*, núm. 105, 1984, pág. 448. Apud. (Valero Torrijos J. , 2007), pág. 71.

966 (Valero Torrijos J. , 2007), pág. 74.

967 Párrafo 2138

mantenimiento, supervisión y control de calidad y, en su caso, auditoría del sistema de información y de su código fuente. Asimismo, se indicará el órgano que debe ser considerado responsable a efectos de impugnación.

792. En el artículo 33.1 LAE⁹⁶⁸ se establece que la gestión electrónica de la actividad administrativa respetará la titularidad y el ejercicio de la competencia por la Administración Pública, órgano o entidad que la tenga atribuida y el cumplimiento de los requisitos formales y materiales establecidos en las normas que regulen la correspondiente actividad. A estos efectos, y en todo caso bajo criterios de simplificación administrativa, se impulsará la aplicación de medios electrónicos a los procesos de trabajo y la gestión de los procedimientos y de la actuación administrativa.
793. Según el artículo 45.4 LRJ-PAC⁹⁶⁹ era imprescindible que los programas y aplicaciones informáticas que se fueran a utilizar para el ejercicio de potestades administrativas fueran previamente aprobados por el órgano competente, quien debía adicionalmente difundir públicamente sus características⁹⁷⁰. Se trataba, sin duda, de una exigencia cuyo incumplimiento podía tener consecuencias sobre la invalidez de la actuación administrativa que tuviera lugar al margen de la misma, tal y como se había destacado doctrinalmente⁹⁷¹. Esta obligatoriedad fue derogada por la Disposición derogatoria única de la LAE.
794. Hoy día no es imprescindible la aprobación singular de los programas y aplicaciones por parte del órgano competente —opción que sería deseable desde la perspectiva del ejercicio competencial—, bastando simplemente con que se fijen las correspondientes instrucciones a través de una disposición reglamentaria dictada por el órgano colegiado que ocupe en cada caso la cúspide de la organización administrativa⁹⁷².
795. Teniendo en cuenta su trascendencia para la posición jurídica de los ciudadanos, el incumplimiento de la obligación relativa a la aprobación y publicación de los programas y aplicaciones constituye un condicionamiento para la validez de las actuaciones administrativas. En concreto, dada la inexistencia de una causa específica de nulidad de pleno derecho, las decisiones que se adopten sustancialmente con base en programas y aplicaciones informáticas que no hubieran sido aprobadas según los criterios y con las limitaciones indicadas y que carecieran de la publicidad necesaria incurrirían en un vicio de anulabilidad, debiendo rechazarse que se trate de una mera irregularidad no invalidante por cuanto, más allá de un simple defecto de forma sin mayor trascendencia, se trataría de un incumplimiento

968 Párrafo 2130

969 Derogado por la Disposición Derogatoria única de la LAE.

970 (Valero Torrijos J. , 2007), pág. 77.

971 Palomar Olmeda, A. «El acto administrativo dictado sobre bases tecnológicas o informáticas y las putas de su revisión jurisdiccional», *Revista Aranzadi de Derecho y Nuevas Tecnologías*, núm. 7, 2005, apartado 2.2. Apud. (Valero Torrijos J. , 2007), pág. 77.

972 (Valero Torrijos J. , 2007), pág. 81.

de relevancia sustantiva o material que se proyecta sobre el contenido de la actuación administrativa⁹⁷³.

796. La previsión del artículo 5 RDTEIT⁹⁷⁴ de excepcionar la aprobación y publicación de los programas y aplicaciones cuando su «utilización para el ejercicio de potestades sea de carácter meramente instrumental», es decir, que «efectúen tratamientos de información auxiliares o preparatorios de las decisiones administrativas sin determinar directamente el contenido de éstas» únicamente se refiere a los supuestos en que se empleen como un mero instrumento de apoyo a la decisión administrativa desde un punto de vista material⁹⁷⁵.
797. Los artículos 9.4 y 10 RDTEIT⁹⁷⁶ optan por la publicidad oficial con independencia de la forma que adopte el acto de aprobación, debiendo incluir una relación «de las aplicaciones, medios y soportes a través de los cuales se podrán efectuar las comunicaciones y notificaciones».
798. La publicidad oficial sólo puede exigirse respecto de los programas y aplicaciones cuyo resultado determine de forma directa y sustancial el contenido de las decisiones materiales, mientras que en el caso de que se utilicen únicamente como instrumento de comunicación con los administrados, en principio no se precisaría tal tipo de publicidad a menos que se refiera a un registro. Por el contrario, en el caso de las notificaciones electrónicas bastaría que los programas y aplicaciones utilizados fueran difundidos públicamente, sin que resulte precisa la publicidad oficial⁹⁷⁷.
799. Según el profesor Julián Valero, en la actuación automatizada de la Administración, más que hablar de auténticos «actos administrativos», deberíamos de hacerlo bajo la categoría de «actuaciones administrativas».

3.1.9.2 Órgano administrativo

800. Los actos administrativos son manifestaciones de voluntad y las máquinas, al no tenerla, carecen de posibilidad de producir actos jurídicos y lo que reflejan no es más que el resultado de los datos y los programas que se introducen en ellas, por lo que la producción jurídica sigue estando referida a los funcionarios y autoridades que se sirven de aquéllas⁹⁷⁸.
801. De llevar hasta sus últimas consecuencias una interpretación rigorista se correría el riesgo de paralizar en gran medida la actividad diaria de las modernas AA.PP. actuales, desarrollada fundamentalmente a partir de la

973 (Valero Torrijos J. , 2007), pág. 82.

974 Párrafo 2215

975 (Valero Torrijos J. , 2007), pág. 85.

976 Párrafos 2218 y 2219

977 (Valero Torrijos J. , 2007), pág. 88.

978 Parada, R. *Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y Procedimiento Administrativo Común*, 2ª ed., Marcial Pons, Madrid, 1999. Apud. (Valero Torrijos J. , 2008), pág. 71.

automatización en la recogida y tratamiento de la información. Con carácter general cabría aceptar que se mantiene la imputación al órgano competente de los actos administrativos cuando exista, por su parte al menos una actividad de dominio y supervisión en el funcionamiento de los sistemas empleados⁹⁷⁹.

802. No se requiere necesariamente una disposición de naturaleza reglamentaria para la aprobación exigida legalmente, de manera que cualquier órgano administrativo —siempre que resulte competente— podría dictar el correspondiente acto administrativo de aprobación de los programas y aplicaciones. Ahora bien, el acto de aprobación ha de limitarse a precisar las características técnicas de la aplicación o programa y, en su caso, determinar las circunstancias concretas en que deba desarrollarse la concreta actuación a realizar, por la Administración y a por el ciudadano⁹⁸⁰.
803. Las personas físicas y los órganos colegiados son los que tienen competencia para adoptar decisiones. En la actuación automatizada hay que establecer una vinculación entre el documento y el órgano que tiene encomendada la competencia para dictarlo. El diseño del funcionamiento de la aplicación informática desde la que se crearán los documentos, se hace por el personal técnico de la Administración Pública, o por el personal de las empresas con las que se contrata el desarrollo de la aplicación, aunque la participación del personal que ocupa el cargo o los representantes del órgano colegiado deberían ser los únicos que podrán establecer los criterios a los que deberá responder el sistema de gestión desde el que se produzcan los documentos.

3.1.9.3 Competencia

804. La potestad viene determinada por la capacidad que tiene su titular de incidir en la esfera jurídica de terceros de forma unilateral⁹⁸¹.
805. En la tramitación del procedimiento administrativo en soporte papel el titular del órgano, a la vista de la información obrante en el expediente, emite una declaración de forma directa basándose en los hechos probados y en la aplicación de las normas jurídicas pertinentes, sin perjuicio de que en algunas ocasiones deba recurrir al asesoramiento especializado a través de los correspondientes informes o dictámenes. Resulta un proceso intelectual, de manera que asumirá directamente la responsabilidad por el contenido del acto dictado⁹⁸².
806. El acto administrativo es una declaración de voluntad, conocimiento, juicio o deseo. Se trata de una declaración intelectual, lo que en principio impediría considerar como actos administrativos aquellos supuestos en que la

979 (Valero Torrijos J. , 2007), pág. 73.

980 (Valero Torrijos J. , 2007), pág. 85

981 *Vid.* De la Cuétara, J.M., *Las potestades administrativas*, Tecnos, Madrid, 1986, págs.. 40 y 41. Apud. (Valero Torrijos J. , 2007), pág. 83.

982 (Valero Torrijos J. , 2007), pág. 72

actuación administrativa haya sido realizada de forma automatizada sin intervención humana⁹⁸³.

807. Cuando el resultado de la utilización de instrumentos informáticos incida decisivamente —o incluso de forma exclusiva— en el sentido del acto administrativo, la imputación del mismo a la persona física titular del órgano no resulta ya tan evidente por cuanto, si bien formalmente asume su autoría a través de la firma manuscrita o cualquier otro mecanismo equiparable, desde un punto de vista material el contenido del acto ha venido condicionado por el resultado de un proceso automatizado sobre el que, en principio, no dispone de un sistema de supervisión directo y personal. Este sería el caso, por ejemplo, de la emisión de certificaciones o de la negación de una subvención a partir de la información contenida en bases de datos automatizadas, supuestos en los que la autoría firmal del acto corresponde al titular del órgano competente como demuestra su firma manuscrita estampada en el documento, a pesar de que hubiera confiado *ciegamente* en el resultado del procesamiento automático de la información⁹⁸⁴.
808. Cuando el acto administrativo tenga carácter estrictamente declarativo o certifique la efectiva producción de un determinado hecho, acto o circunstancia, cabría admitir la completa automatización de la decisión administrativa, pues en estos casos el titular del órgano administrativo se limita a acceder a las correspondientes bases de datos e incorporar la información así obtenida al contenido del acto, a no ser que el examen de los datos obtenidos se observara eventualmente alguna irregularidad⁹⁸⁵.
809. Por el contrario, cuando el acto administrativo tenga efectos constitutivos de una relación jurídica es necesario atender al grado de discrecionalidad de que dispone el órgano competente, de manera que sólo en el caso de las actuaciones regladas cabría aceptar su completa automatización cuando la decisión a adoptar dependa exclusivamente de los resultados obtenidos a través de un tratamiento informatizado y se implementen las medidas de control y supervisión. En cambio, la naturaleza discrecional del acto administrativo obliga a una respuesta negativa por cuanto, en estos casos, el amplio margen de que dispone el titular del órgano para la adopción de decisiones diversas igualmente válidas desde una perspectiva jurídica determina que los medios informáticos sólo puedan emplearse como un mero instrumento de apoyo, correspondiendo en última instancia a la titular del órgano valorar directa y personalmente las ventajas e inconvenientes de cada una de las opciones, a fin de decantarse por la que resulte más apropiada⁹⁸⁶.

983 García de Enterría, Eduardo y Fernández, Tomás Ramón, *Curso de Derecho Administrativo*, vol. I, 11ª ed., Civitas, Madrid, 2002, pág. 544. Apud. (Valero Torrijos J. , 2007), pág. 72.

984 (Valero Torrijos J. , 2007), pág. 73

985 (Valero Torrijos J. , 2007), pág. 74 y 75.

986 (Valero Torrijos J. , 2007), pág. 75.

810. «La Administración Pública no podrá nunca reducirse a un sistema de respuestas fijas, que puedan quizás ser codificadas un día agotadoramente por un ordenador. Lo esencial de los poderes administrativos son poderes discrecionales, que [...] sustancialmente dejan a los administradores extensos campos de libertad, de cuyo ejercicio podrá derivarse una buena o mala gestión. El Derecho Público no pretende eliminar, en modo alguno, a la política, que es esencialmente, *sine qua non*, libertad de opciones»⁹⁸⁷.
811. El uso de sellos electrónicos y códigos seguros de verificación, deben estar vinculados a la Administración titular, en lugar de estarlo al órgano administrativo, básicamente cuando se trata de hacer uso de la formalización automatizada, produciéndose un desplazamiento de la titularidad competencial desde los órganos hasta las personas jurídicas.
812. La atomización de la distribución de competencias entre las diversas Administraciones y el nivel de autonomía de estas, unido a las reticencias que en algunas ocasiones se observa respecto a que no sea otra Administración la que administra ni apruebe normas que tengan que aplicar otras. Estas situaciones suponen un inconveniente en algunas parcelas para el despliegue de la Administración electrónica que se trasladan a los ciudadanos, como es el caso de la aportación de datos y documentos. Se facilitaría mucho para todas las partes si solo hubiese un único repositorio en el que el ciudadano pudiera tener sus datos y documentos, los permisos de uso que autoriza y a quienes, así como su mantenimiento y actualización. Del mismo modo todas las Administraciones simplificarían la captura de datos y documentos.

3.1.9.4 Derechos de los ciudadanos

813. Tan importante como saber qué documentos deben estar en cada expediente puede ser la cuestión de cuáles no tienen necesariamente que aparecer, bien por ser superfluos, o por disponer la Administración de ellos en otros expedientes. Aunque puede ser necesario reproducir o adjuntar determinados documentos de otros expedientes al de referencia, en el caso de que guarden una conexión directa e inmediata con el asunto en cuestión, esto no quiere decir que todos los documentos más o menos relacionados con ese asunto deban incorporarse, pues pueden existir algunos cuya relación sea sólo indirecta o mediata, no siendo por tanto necesarios para la decisión administrativa, ni tampoco para su revisión y la defensa de los derechos de los interesados. Una cosa es que el documento no sea accesible a cualquiera (en todo caso sí debe serlo a los jueces) y otra muy distinta es que no tenga que estar en el expediente, convenientemente protegido, por supuesto⁹⁸⁸.

987 García de Enterría, Eduardo, «La Administración Pública y la Ley», *Revista Española de Derecho Administrativo*, núm. 108, 2000, pág. 574. Apud. (Valero Torrijos J. , 2008), pág. 75.

988(Rivero Ortega, 2008), págs. 110 y 112

814. La tendencia de nuestra Administración, como la de casi todas las organizaciones, no ha sido precisamente, (ni sigue siendo), la de solicitar los mínimos documentos necesarios para llevar a cabo sus procedimientos. Muy al contrario, históricamente se ha abusado, (y continuamos hoy en día aunque de manera mucho menos acentuada, probablemente) de las exigencias documentales⁹⁸⁹.
815. El artículo 55.1 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa (LJCA)⁹⁹⁰ dispone que si las partes estimasen que el expediente administrativo no está completo, podrán solicitar, dentro del plazo para formular la demanda o la contestación, que se reclamen los antecedentes para completarlo.
816. El artículo 35.f) LRJ-PAC⁹⁹¹ reconoce el derecho de los ciudadanos a no presentar documentos no exigidos por las normas aplicables al procedimiento de que se trate, o que ya se encuentren en poder de la Administración actuante. Mediante el artículo único del Real Decreto 522/2006, de 28 de abril, Suprime la aportación de fotocopias de documentos de identidad en los procedimientos administrativos (RDSDI)⁹⁹² se suprime la aportación de documentos de identidad en los procedimientos administrativos.
817. En el artículo 35.c) LRJ-PAC⁹⁹³ se establece que los ciudadanos tienen derecho a obtener copia sellada de los documentos que presenten a las AA.PP., junto a los originales, así como a que estos les sean devueltos.
818. Más problemático es resolver el momento en que puede ejercerse ese derecho, que estará condicionado, entre otras cosas, por el desenvolvimiento más o menos controvertido del procedimiento, y la existencia de posibles recursos frente a su resolución finalizadora⁹⁹⁴.
819. Estos problemas se resolverán probablemente al ir extendiéndose los expedientes electrónicos, en los cuales los documentos irán en soportes que facilitan y permiten la conservación en todo caso de copias⁹⁹⁵.
820. Encontramos respuesta a algunas de estas preguntas en el RDSEC, donde se regula la presentación de solicitudes, escritos y comunicaciones ante la Administración General del Estado, la expedición de copias de documentos y devolución de originales y el régimen de las oficinas de registro⁹⁹⁶.

989 Rodríguez Vázquez de Prada, Valentín, «La exigencia abusiva de documentación complementaria en el actual procedimiento administrativo», *Revista Española de Derecho Administrativo*, núm. 69, 1991. Apud. (Rivero Ortega, 2008), pág. 111.

990 Párrafo 2265

991 Párrafo 1923

992 Párrafo 2266

993 Párrafo 1920

994(Rivero Ortega, 2008), pág. 113

995(Rivero Ortega, 2008), pág. 113

996(Rivero Ortega, 2008), pág. 113

3.1.10 Valor jurídico y probatorio

821. Esta validez se rodea de las mismas garantías que los documentos administrativos ordinarios, además de la incorporación de los instrumentos de identificación y autenticación electrónica que se contienen en los sistemas de firma electrónica⁹⁹⁷.
822. Los documentos administrativos electrónicos, tienen que cumplir el requisito de la autoría descrito en el artículo 46.4 LRJ-PAC⁹⁹⁸ donde se dispone que los documentos, para que tengan la consideración de públicos y administrativos, deben ser válidamente emitidos por los órganos de las AA.PP. Respecto de los requisitos formales se distinguen dos elementos: la firma electrónica y el sellado de tiempo.
823. A los requisitos de autenticidad, fiabilidad e integridad de los documentos, hay que añadir el de disponibilidad, lo cual implica, de una parte, la capacidad de poder seguir accediendo al contenido del documento con las garantías previstas en la ley y asegurando que el resto de las garantías se mantienen, y de otra parte, que además de poder ser leído, el documento debe reflejar la actividad o actuación que lo produjo, proporcionando la información necesaria para comprender las actuaciones que lo crearon y las circunstancias en que fue usado⁹⁹⁹.
824. Además de la firma electrónica y los certificados electrónicos, se pueden utilizar «marcas de agua» o «filigranas electrónicas¹⁰⁰⁰» para dejar constancia de la procedencia o propiedad de un documento¹⁰⁰¹. En nuestra propuesta de construcción de documentos administrativos electrónicos, está resuelta mediante la inclusión de la capa escritorio, en la que se deja constancia de la Administración autora del documento, así como de la persona que lo formaliza.
825. Los documentos administrativos electrónicos gozan de la consideración de documento público y por ello de un privilegiado valor probatorio¹⁰⁰².
826. El artículo 1.216 del CC¹⁰⁰³ dispone que son documentos públicos los autorizados por un notario o empleado público competente, con las solemnidades requeridas por la ley.

997 (Sanz Larruga, 2010), pág 707

998 Párrafo 1951

999 [Gómez Díaz, R. (2009): «Documentos y nuevas tecnologías», en Sendín García, M. y Gómez]. Apud.(Sanz Larruga, 2010), pág. 700).

1000 Consiste en incluir impresiones digitales inmateriales utilizadas para autenticar la protección de una información digital y servirán de defensa de los intereses de dicha propiedad. Requiere dos herramientas: introducir la firma o marca en la información a proteger, y la extracción e identificación de la marca. [<http://www.iec.csic.es/cryptonomicon/articulos/expertos64.html> Consultado: 18.11.2011]

1001 [Gómez Díaz, R. (2009): «Documentos y nuevas tecnologías», en Sendín García, M. y Gómez]. Apud.(Sanz Larruga, 2010), pág. 700).

1002 (Sanz Larruga, 2010), pág. 710

827. En el artículo 317 LEC¹⁰⁰⁴ se relacionan las clases de documentos públicos a efectos de prueba, considerando como tales los expedidos por funcionarios públicos legalmente facultados para dar fe (en lo que se refiere al ejercicio de sus funciones); así como los expedidos por los funcionarios que estén facultados para dar fe de disposiciones y actuaciones de órganos, Administraciones o entidades, con referencia a archivos y registros de las Administraciones.
828. Respecto de la fuerza probatoria, el artículo 319.1 LEC¹⁰⁰⁵ dispone que harán prueba plena del hecho, acto o estado de cosas que documenten, de la fecha en que se produce esa documentación y de la identidad de los fedatarios y demás personas que, en su caso, intervengan en ella.
829. El artículo 1.218 CC¹⁰⁰⁶ establece que los documentos públicos hacen prueba, aun en contra de terceros, del hecho que motiva su otorgamiento, y la fecha de este. La LEC recoge en su artículo 299¹⁰⁰⁷ sobre los medios de prueba, que se admiten los medios de reproducción de la palabra, el sonido y la imagen, así como los instrumentos que permiten archivar y conocer o reproducir palabras, datos, cifras y operaciones matemáticas llevadas a cabo con fines contables o de otra clase, relevantes para el proceso¹⁰⁰⁸.
830. En el artículo 230 LOPJ¹⁰⁰⁹ respecto de los documentos judiciales, se dispone que podrán utilizarse en el proceso cualesquiera medios técnicos de documentación y reproducción, siempre que ofrezcan las debidas garantías de autenticidad, garantías que son cumplidas con la firma electrónica.
831. Partiendo de una inicial identificación del documento con el escrito en soporte papel (postura sostenida por la denominada teoría latina o estricta, dominante en su momento en España, Francia o Italia¹⁰¹⁰ e indudablemente influenciada por las previsiones de los textos legales del momento –artículos 1216 y siguientes del CC¹⁰¹¹⁻¹⁰¹²), se pasó a dotar de mayor relevancia a la capacidad probatoria del documento, dejando un tanto de lado al objeto que servía de soporte. De forma que el concepto de documento se amplió hasta

1003 Párrafo 2268

1004 Párrafo 2280

1005 Párrafo 2281

1006 Párrafo 2269

1007 Párrafo 2279

1008 (Oller Rubert, 2008), pág.87

1009 Párrafo 2284

1010 Loria García, P. «El documento como objeto material de los delitos de falsedad documental: su concepto y naturaleza», en *Estudios jurídicos en memoria del Prof. D. José Ramón Casabó*, Universitat de València, Valencia, 1997, Apud. (Fernández Hernández, 2008) pág. 193

1011 Párrafo 2268 y siguientes

1012 Orts Berenguer, E. y Roig Torres, M., *Delitos informáticos y delitos comunes cometidos a través de la informática*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2001, Apud. (Fernández Hernández, 2008), pág. 148

englobar a «todo objeto en el que pueda recogerse la manifestación de un pensamiento o declaración de voluntad, susceptible de constituir prueba sobre un contenido con relevancia jurídica»¹⁰¹³.

832. El soporte en el que se hallen los datos electrónicamente será admisible como prueba documental en juicio¹⁰¹⁴.

3.1.11 Gestión y conservación

833. Cuando se utiliza el papel, la accesibilidad hacia el futuro se encuentra relativamente asegurada en tanto sea posible localizar el documento y no se haya destruido en el entorno digital, el soporte presenta una dificultad añadida: es necesario en cada momento disponer de las aplicaciones y programas que sean compatibles con aquellos que se utilizaron para generar el documento inicialmente pues, de lo contrario, estaríamos ante la imposibilidad de acceder a la información aun cuando el documento original no se hubiere destruido¹⁰¹⁵.
834. A pesar de la alusión de la LRJ-PAC al documento electrónico, informático y telemático, basta realmente con una alusión genérica al documento electrónico¹⁰¹⁶, puesto que este engloba a los otros y ha sido el adjetivo por el que se ha optado para unificar las referencias a todo lo relacionado con la Administración electrónica.
835. Cuando una Administración Pública se plantea ofrecer al ciudadano la posibilidad de relación telemática, además del entorno de interacción con el ciudadano necesita disponer de un sistema interno de gestión de las tramitaciones y de un archivo digital que permita conservar los documentos generados y recibidos¹⁰¹⁷.
836. Desde el primer momento en que una Administración Pública se plantea ofrecer al ciudadano la posibilidad de relacionarse utilizando medios digitales, se encuentra ante la necesidad de disponer de tres elementos¹⁰¹⁸:
- Un entorno o portal de interacción con el ciudadano.
 - Un sistema interno de gestión automatizada de las tramitaciones.
 - Un espacio de archivo digital que cubra todas las fases de la tramitación.

1013 [Calderón Cerezo, A., Choclan Montalvo, J.A., *Código Penal Comentado*, Deusto, Bilbao, 2005, pág. 58. Concepción sostenida por la teoría temática o amplia, Consultado en (Fernández Hernández, 2008), pág. 128]

1014 Artículo 3.8 LFE, párrafo 2178

1015 (Valero Torrijos J. , 2008) pág.32

1016 Suñé Llinás, E. (2003): «El procedimiento administrativo en la era digital: la necesidad de entidades de certificación». En *Saberes. Revista de estudios jurídicos, económicos y sociales*, núm. 1 página 3. Apud. (Oller Rubert, 2008) pág. 95

1017 (Serra Serra, La gestión y conservación de documentos electrónicos mediante el sistema Baula, 2008), pág.261

1018 (Serra Serra, La gestión y conservación de documentos electrónicos mediante el sistema Baula, 2008), pág.262

837. Hay tres componentes funcionales: gestión de los documentos, gestión de los procesos y gestión del archivo. El núcleo del sistema es el módulo de gestión documental. Sobre esta base, totalmente genérica, se construye para cada proceso una gestión específica. La finalización de cada proceso desencadena la generación de la versión de archivo de la información generada por el proceso, que se traslada a un ámbito propio de la gestión en fase de archivo¹⁰¹⁹.
838. Hay tres ámbitos que configuran la preservación de los documentos electrónicos: tecnológico, jurídico y archivístico¹⁰²⁰.
839. El derecho más importante para la gestión del documento administrativo electrónico es el derecho a la conservación en formato electrónico por las AA.PP. de los documentos electrónicos que formen parte de un expediente¹⁰²¹. Con este precepto, el archivo digital se eleva a derecho del ciudadano, y con él la magnitud de la obligación de conservación de los documentos administrativos por parte de la Administración Pública¹⁰²².
840. La metodología de trabajo empleada en la definición del modelo de Gestión Documental, ha sido el modelo de referencia australiano Designing and Implementing Recordkeeping Systems (DIRKS), asumido por la ISO15489, de Gestión Documental. De acuerdo con esta metodología de trabajo, se han identificado los requisitos necesarios para la implantación del sistema de gestión de documentos electrónicos, a partir de la identificación previa de los sistemas de gestión existentes en la organización y su comparación con diferentes modelos de buenas prácticas¹⁰²³.
841. El *Recordkeeping*, consiste en la gestión de registros documentales. Refleja la nueva forma de crear y gestionar documentos, donde queremos destacar la importancia de la descripción y de los metadatos en el almacenamiento, recuperación y diseminación de un conjunto de objetos de información digital¹⁰²⁴.
842. Ámbitos de actuación del sistema de gestión documental¹⁰²⁵:
- Automatización de procedimientos administrativos.
 - Producción de copias electrónicas auténticas.
 - Gestión de certificados electrónicos y el uso de la firma electrónica.
 - Diseño e implantación de un sistema de metadatos para la gestión de los documentos electrónicos.

1019 (Serra Serra, La gestión y conservación de documentos electrónicos mediante el sistema Baula, 2008), pág.265

1020 (Serra Serra, Gestión y conservación de los documentos electrónicos desde la perspectiva archivística: un nuevo escenario de actuación, 2008), pág. 293

1021 Artículo 6.2.f) LAE, párrafo 2079

1022 (Serra Serra, Gestión y conservación de los documentos electrónicos desde la perspectiva archivística: un nuevo escenario de actuación, 2008), pág.299

1023 (Casellas i Serra & Oliveras Artau, 2008), pág.404

1024 (Méndez Rodríguez, 2003), pág. 48

1025 (Casellas i Serra & Oliveras Artau, 2008), pág.404

- Regulación del uso de formatos de fichero.
- Establecimiento de pautas seguras para la transferencia física o la transferencia de custodia de los documentos electrónicos, desde los sistemas operacionales a los sistemas de archivo, con las garantías adecuadas para el mantenimiento de la integridad, la autenticidad y la usabilidad de los documentos.
- Definición de políticas de conversión de los documentos electrónicos y de refresco de los soportes que garantizarán las condiciones apropiadas para la preservación de estos documentos.

843. El Servicio de Gestión Documental, Archivos y Publicaciones (SGDAP) de cualquier institución, es el responsable de las siguientes tareas¹⁰²⁶:

- Mantenimiento de la autenticidad de los documentos electrónicos a lo largo de todo su ciclo de vida. Regulación del uso de la firma electrónica, la gestión de los metadatos en la fase de producción de los documentos electrónicos y la definición de procedimientos de los cuales se obtienen los documentos.
- La preservación a medio y largo plazo, que abarca los procesos de evaluación y selección documental, los formatos de captura y preservación, la digitalización de documentación en papel con carácter substitutivo o no, la regulación y control de las conversiones de ficheros, la gestión de los metadatos para la preservación de los documentos electrónicos, la preservación de la firma electrónica y las políticas de refresco de los soportes físicos.
- Gestión de las transferencias al sistema de archivo digital. Definición del calendario de transferencias, establecimiento de protocolos, definición de formatos, destinos físicos y lógicos, gestión de las solicitudes de transferencia y acceso de las unidades productoras.

844. El sistema de gestión documental se fundamenta en cuatro subsistemas: clasificación, descripción, conservación y acceso a la documentación. El instrumento principal del sistema de clasificación es el Cuadro de Clasificación Normalizada de la Documentación. Este instrumento ofrece la representación jerárquica de las competencias, las funciones y las actividades del organismo que, a su vez, se reflejan en los documentos administrativos que dan soporte a estas actividades. El Cuadro de Clasificación en algunos casos puede llegar hasta la identificación del tipo de tramitación, el análisis de su proceso de gestión, los trámites y los documentos que genera o, incluso, a la definición de modelos de documentos y formularios¹⁰²⁷.

845. El acceso a los documentos debe realizarse en función de la posición jurídica que el sujeto legitimado tenga, por lo que la construcción de las copias auténticas parciales servirá para automatizar el acceso telemático de los ciudadanos, sin necesidad de una atención personalizada por parte de la Administración, siendo resuelta por el sistema de gestión documental.

1026 (Casellas i Serra & Oliveras Artau, 2008), pág. 405

1027 (Casellas i Serra & Oliveras Artau, 2008), pág. 408

846. Los validadores de documentos alojados en las sedes electrónicas, están resolviendo una de las grandes carencias documentales, porque que el poseedor de una copia auténtica en papel de un documento de la Administración, siempre que contenga el visado en el que debe encontrarse el código seguro de verificación, podrá cotejarlo y tener la certeza de la autenticidad e integridad, de la copia que obre en su poder.
847. Hasta la puesta en producción de estas herramientas, era muy costoso poder verificar la coincidencia de una copia con el original, en el mejor de los casos se disponía de una fotocopia con una diligencia de compulsa. Esta situación se presenta a diario con los documentos que se acompañan a los solicitados, con lo que en la mayoría de los casos hay que hacer un acto de fe y creer que son ciertos, dada la imposibilidad de cotejarlos.
848. Dado lo expuesto, teniendo en cuenta el salto cualitativo en cuanto al incremento en la seguridad jurídica y documental tomando como base la tecnología que lo posibilita y la legislación que lo permite, debería obligarse a todas las Administraciones a implementar un portal web de validación de documentos, alojado en su sede electrónica, que además del cotejo de documentos permita la validación de documentos firmados electrónicamente.

3.1.12 Archivo y conservación

849. Los principales problemas a los que se enfrenta la conservación digital son la obsolescencia del hardware, la dependencia del software y el deterioro del soporte de almacenamiento¹⁰²⁸.
850. En Estados Unidos, a principio de los años 60 la Oficina del Censo (Census Bureau) tenía almacenados documentos calificados como «archivo permanente». En 1976 parte de este archivo se consideró como de gran valor histórico a largo plazo. Una gran parte de dicha información sólo podía ser leída por la Oficina del Censo con un tipo específico de máquina que tiempo atrás ya había quedado obsoleta. Se tardaron tres años y un ingente esfuerzo en ingeniería y recursos públicos en recuperar casi toda la información y copiarla en un nuevo formato estándar¹⁰²⁹.
851. Los documentos administrativos sirven para¹⁰³⁰:
- Evidencia de determinados hechos.
 - Soporte para la toma de decisiones.
 - Reconstrucción histórica.
 - Vehículo para la creación de derechos y obligaciones.
852. La United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization (UNESCO) aprobó, en su Conferencia General de octubre de 2003, la Carta

1028(Velasco Rico, 2010)

1029(Garret & Walters, 1996)

1030(Velasco Rico, 2010), pág. 604

sobre la Preservación del Patrimonio Digital¹⁰³¹. Dicho documento pone de manifiesto la necesidad urgente de preservar el patrimonio digital mediante el establecimiento de medidas que incidan en todo el ciclo vital de la información digital, desde su creación hasta su utilización¹⁰³².

853. Cuando los recursos son creados digitalmente no existe otro formato que el objeto digital. El Consejo de la UE aprobó la Resolución de 25 de junio de 2002 titulada «Conservar la memoria del mañana. Conservar los contenidos digitales para las generaciones futuras»¹⁰³³. En ella se enfatiza sobre la necesidad de crear y desarrollar métodos de conservación a largo plazo de los documentos producidos digitalmente. Asimismo insta a la digitalización e interoperabilidad, con el fin de conservar, proteger y difundir el patrimonio y garantizar su diversidad.
854. Con base en lo dispuesto en el artículo 45.5 de la LRJ-PAC¹⁰³⁴ para que un documento emitido por la Administración o del que la misma realice una copia, goce de la validez y eficacia del documento original, deberá garantizarse, además de la autenticidad e integridad, la conservación.
855. En el artículo 8 RDTEIT¹⁰³⁵ respecto del almacenamiento de documentos, se dispone que: podrán almacenarse por medios o en soportes electrónicos, informáticos o telemáticos todos aquellos utilizados en las actuaciones administrativas. En el artículo 4.2 RDTEIT¹⁰³⁶ se dispone que las medidas que se adopten para garantizar la conservación de los documentos electrónicos deberán ser acordes con el principio de proporcionalidad.
856. En el ámbito de la Administración General del Estado, el Consejo Superior de Administración Electrónica (CSAE) y para el impulso de la Administración Electrónica, creó un manual de aplicaciones utilizadas para el ejercicio de potestades, que contiene los requisitos legales para la conservación en soporte electrónico.
857. En el artículo 31.1 de la LAE¹⁰³⁷ se establece que podrán almacenarse por medios electrónicos todos los documentos utilizados en las actuaciones administrativas. En el apartado 2 del citado artículo se dispone que se asegurará en todo caso la posibilidad de trasladar los datos a otros formatos y soportes que garanticen el acceso desde diferentes aplicaciones.

10311031 Texto consultable en http://portal.unesco.org/es/ev.php_URL_ID=17721&URL_DO=DO_TOPIC&URL_SECTION=201.html Fecha de la consulta 5.11.2011

1032 Realmente se aprobó el borrador con «Directrices para la preservación del Patrimonio Digital», documento elaborado por la Biblioteca Nacional Australiana. <http://unesdoc.unesco.org/images/0013/001300/130071s.pdf>. Consultado 12.05.2013

1033 DOCE, C/162/4, de 6 de julio de 2002

1034 Párrafo 1947

1035 Párrafo 2217

1036 Párrafo 2214

1037 Párrafo 2125

858. Para la valoración documental, a efectos del patrimonio documental con valor histórico, podemos recurrir al artículo 2.2 RDCPD¹⁰³⁸ que establece como valoración documental el estudio y análisis de las características históricas, administrativas, jurídicas, fiscales e informativas de la documentación. El proceso de valoración establecerá los plazos de transferencia, la posible eliminación o expurgo y el régimen de accesibilidad de la documentación.
859. Si mantenemos el criterio de conservarlo todo permanentemente, tendremos archivos electrónicos completos, pero sobrecargados, como ocurre con los archivos en formato papel. Por ello, el artículo 31 de la LAE¹⁰³⁹ dedicado al archivo electrónico de documentos, no tiene carácter básico, lo que permite a las CC.AA. y Entes Locales, aprobar su régimen propio de archivos electrónicos de documentos. Es preciso subrayar el carácter potestativo que la redacción del citado artículo imprime a la Administración General del Estado. Por el contrario, en el apartado segundo se le obliga a almacenar y conservar los documentos electrónicos que contengan actos administrativos que afecten a derechos o intereses de los particulares¹⁰⁴⁰.
860. En cualquier caso, aplicando el artículo 30 de la LAE¹⁰⁴¹ podrán conservarse en formato electrónico documentos cuyo soporte original no fuese este, pudiendo eliminarse los documentos originales en soporte papel que hayan sido digitalizados.
861. La utilización de firmas electrónicas puede ser una fuente de problemas en la conservación del documento administrativo electrónico, si no se garantiza de forma adecuada la posibilidad de guardar tanto la firma electrónica, como el dispositivo de sellado de tiempo, y ello implica, obviamente, dejar constancia del certificado electrónico con el que se hubieren firmado¹⁰⁴².
862. La norma ISO 15489 está diseñada para que pueda ser aplicada por cualquier organización que necesite garantizar que sus archivos, tanto en soporte papel como digital, están preservados adecuadamente, son fácilmente accesibles y están correctamente documentados, desde su creación hasta su última utilización, que puede ser el archivo, la impresión o su destrucción.
863. La posibilidad de hacer copias electrónicas de documentos administrativos que originalmente están en soporte papel y posterior destrucción de los originales en soporte no electrónico, se encuentra fundamentalmente regulada en el artículo 30.2 LAE¹⁰⁴³. Es importante resaltar que en este caso

1038 Párrafo 2225

1039 Párrafo 2125

1040 (Velasco Rico, 2010), págs. 616-617

1041 Párrafo 2123

1042 (Velasco Rico, 2010), pág. 620

1043 Párrafo 2121

no se requiere que el documento se encuentre en poder de la Administración o el sellado de tiempo que lo pueda identificar¹⁰⁴⁴.

864. El artículo 44 RDLAE¹⁰⁴⁵ desarrolla reglamentariamente la modalidad de copias electrónicas de documentos en soporte no electrónico. En su apartado segundo se define la imagen electrónica como el resultado de aplicar un proceso de digitalización a un documento en soporte papel o en otro soporte que permita la obtención fiel de dicha imagen. En el mismo artículo se define la digitalización, indicando que se trata de un 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.
865. El apartado 3 del citado artículo 44 RDLAE¹⁰⁴⁶ dispone que tendrán la consideración de copias electrónicas auténticas, cuando se realicen por la Administración, estableciendo los siguientes requisitos:
- Que el documento copiado sea un original o una copia auténtica.
 - Que la copia electrónica sea autorizada mediante firma electrónica utilizando los sistemas recogidos en los artículos 18¹⁰⁴⁷ y 19¹⁰⁴⁸ LAE.
 - Que las imágenes electrónicas estén codificadas conforme a alguno de los formatos y con los niveles de calidad y condiciones técnicas especificados en el ENI.
 - Que la copia electrónica incluya su carácter de copia entre los metadatos asociados.
 - Que la copia sea obtenida conforme a las normas de competencia y procedimiento que en cada caso se aprueben, incluidas las de obtención automatizada.
866. En el apartado 4 del citado artículo 44 RDLAE¹⁰⁴⁹ se establece que será necesaria la intervención del órgano administrativo depositario del documento administrativo original para la obtención de copias electrónicas auténticas, cuando las imágenes electrónicas sean obtenidas a partir de copias auténticas en papel emitidas cumpliendo los requisitos del artículo 46 LRJ-PAC¹⁰⁵⁰.
867. En el apartado cuarto del artículo 30 LAE¹⁰⁵¹ se regula la copia de documentos emitidos originalmente en papel y de los que se hayan obtenido copias electrónicas. A poco que se conozca el contenido de la función archivística, puede alcanzarse a entender que se está aludiendo al expurgo de documentos. Pero los redactores de este precepto parecen que ignoran

1044 (Sanz Larruga, 2010), pág. 718

1045 Párrafo 2158

1046 Párrafo 2158

1047 Párrafo 2095 y siguientes

1048 Párrafo 2098

1049 Párrafo 2158

1050 Párrafo 1948 y siguientes

1051 Párrafo 2123

que el expurgo de documentos constituye una tarea sumamente delicada, tanto si va referida a un archivo como a un único expediente administrativo¹⁰⁵².

868. En el artículo 46 RDLAE¹⁰⁵³ se regula el expurgo de los documentos originales emitidos en soporte papel, así como las copias auténticas en papel, de los que se haya procedido a la obtención de una copia electrónica auténtica.
869. Respecto de la destrucción, no hay razones para reducir los plazos previstos respecto de los expedientes en papel a la hora del «expurgo». Más bien al contrario, la reducción de los costes de almacenamiento, al no necesitarse un espacio físico como el almacén, permitirían ampliar, indeterminadamente, las posibilidades de conservación de la información administrativa, de toda aquella que pudiera ser relevante a la hora de tomar decisiones en el futuro o para la realización de estudios de cualquier tipo, incluyendo los históricos¹⁰⁵⁴.
870. Cuestión distinta es que se quiera conocer, por distintas razones (desde la dignidad personal hasta el bienestar social), un cierto derecho al olvido, concepto ideado por la doctrina anglosajona cuya relevancia será, en el futuro, cada vez mayor. Precisamente las potencialidades de las TICs pueden aconsejar no conservar indefinidamente absolutamente todo, desde los expedientes académicos hasta los antecedentes penales¹⁰⁵⁵.
871. Es ciertamente criticable que la gestión administrativa documental no haya sido sometida en su integridad a la normativa básica del Estado, de aplicación directa, lo cual, constituye una renuncia por parte del legislador estatal a fijar un régimen de garantías sustancialmente idéntico para todos los ciudadanos independientemente de la Administración Pública con la que se relacionen¹⁰⁵⁶.
872. Esta determinación normativa es respetuosa con el diseño constitucional sobre el reparto de competencias en materia de archivos que, en virtud del artículo 149.1.28ª de la CE¹⁰⁵⁷, reconoce la competencia, declarada como exclusiva por la mayor parte de los Estatutos de autonomía, sobre los de titularidad no estatal de interés para las CC.AA., además de la competencia

1052 González Navarro, F. (1971): «Hacia la clasificación de los documentos administrativos», Boletín de Organización y Métodos, 7 (1971), págs.. 7-23]. Apud.(Sanz Larruga, 2010), pág. 719).

1053 Párrafo 2159

1054 (Rivero Ortega, 2008), pág. 179.

1055 (Rivero Ortega, 2008), pág. 179.

1056 [Valero Torrijos, J. (2008) «La gestión y conservación del documento administrativo electrónico», en Blasco Díaz, J. L. y Fabra Vals, M. J. (Eds.): El documento electrónico: aspectos jurídicos, tecnológicos y archivísticos, Universitat Jaume I, Castellón, pags. 23-71]. Apud.(Sanz Larruga, 2010), pág. 726).

1057 Párrafo 1892

ejecutiva de la gestión de los archivos de titularidad estatal que no se reserve al Estado¹⁰⁵⁸.

873. Los documentos administrativos contienen especificidades desde el punto de vista de su conservación puesto que «sirven de evidencia de determinados hechos, lo que los convierte en el soporte básico para la toma de decisiones y para la reconstrucción histórica» y, además, dichos documentos son «el vehículo para la creación de derechos y obligaciones», y ello «justifica el uso de un conjunto de métodos y técnicas específicas para su gestión»¹⁰⁵⁹.
874. La conservación de la documentación administrativa, tanto en formato electrónico como en soporte papel, no es un factor independiente sino que está en íntima relación con el derecho de acceso a la información pública en general, y en concreto, el derecho de acceso a archivos y registros administrativos, contemplado en el artículo 105.b) CE¹⁰⁶⁰ habiendo sufrido una intensa revitalización con la entrada en escena de las TICs, y en concreto Internet¹⁰⁶¹.
875. En el artículo 1º de la Carta sobre la preservación del patrimonio digital aprobada por la UNESCO¹⁰⁶², la herencia digital consiste en recursos únicos del conocimiento y de la expresión humanos; así como que el patrimonio digital implica aquella información creada digitalmente, o convertida en formato digital en aquellos casos en que existan recursos análogos; en el artículo 2º se indica que el propósito de preservar la herencia digital es asegurarse de que sigue siendo accesible al público, y constata que la información sensible y personal debe ser protegida contra cualquier forma de intrusión.
876. En la Resolución del Consejo de la UE de 25 de julio sobre «Conservar la memoria del mañana. Conservar los contenidos digitales para las generaciones futuras»¹⁰⁶³ se pone de manifiesto la dependencia creciente respecto de la información digital por parte de la sociedad y la economía europeas y enfatiza la necesidad de crear y desarrollar métodos de conservación a largo plazo de los documentos producidos digitalmente. Asimismo, el Consejo insta a las instituciones europeas y a los Estados miembros a contribuir a la digitalización de los contenidos culturales y a la interoperabilidad de los sistemas con el fin de conservar, proteger y difundir el patrimonio europeo y garantizar su diversidad. Se recomienda, finalmente, emprender acciones a nivel europeo o estatal que investiguen los problemas

1058 (Sanz Larruga, 2010), pág. 727

1059 [Serra Serra, J. «La firma electrónica y el archivo digital». En: *Primers Jornades de Signatura Electrònica. Agència Catalana de Certificació (CATCert)*. Barcelona, 10 i 11 de juny de 2004]. Apud.(Velasco Rico, 2010), pág. 604)

1060 Párrafo 1890

1061 (Velasco Rico, 2010), pág. 605

1062 http://portal.unesco.org/es/ev.php-URL_ID=17721&URL_DO=DO_TOPIC&URL_SECTION=201.html Fecha de la consulta: 8.12.2011

1063 DOCE, C, 162, de 6 de julio de 2002

que comporta la conservación de la documentación digital, potenciar el intercambio de experiencias y realizar la inversión adecuada en los medios necesarios para garantizar los objetivos previstos.

877. La regulación de la gestión de los documentos electrónicos ha quedado diseminada entre aquellas normas que establecen¹⁰⁶⁴:
- Las relaciones telemáticas entre la Administración y los ciudadanos.
 - Las normas archivísticas y de protección del patrimonio documental que fueron pensadas básicamente para documentación contenida en soportes tradicionales.
 - Las que estipulan las relaciones telemáticas entre la Administración y el ciudadano.
878. Esta relación de normas hay que iniciarla mencionando el artículo 45 LRJ-PAC¹⁰⁶⁵ en el que se establecen los principios para la aceptación del valor de documentos digitales: autenticidad, integridad y conservación.
879. En el Real Decreto 582/1998, de 22 de mayo, que desarrolla el Reglamento de Bibliotecas Públicas del Estado y del Sistema Español de Bibliotecas (RDBPE), no existen referencias específicas a la conservación de los documentos digitales, debido a una falta de adaptación de esta norma al nuevo entorno tecnológico.
880. La conservación y la disponibilidad de los documentos en soporte electrónico o digital depende de los sistemas de almacenaje que se desarrollen tecnológicamente. A modo de ejemplo, la conservación de una notificación administrativa es una condición de validez de la misma¹⁰⁶⁶. Con la conservación se podrá garantizar la expedición de copias del documento original, así como la fecha en que la misma fue elaborada y la de su almacenamiento. Los sistemas de almacenamiento de documentos en formatos electrónicos, informáticos o digitales tendrán que prever mecanismos de seguridad por medio de los cuales se controle el acceso a los documentos y a los datos que contienen, y tendrán que garantizar la autenticidad y la integridad de los documentos conservados, de acuerdo con el artículo 8.4 del RDTEIT^{1067 y 1068}.
881. En el artículo 4 RDTEIT¹⁰⁶⁹ se dispone la utilización de soportes, medios y aplicaciones para aplicar las medidas de seguridad. Entre el resto de normas que son de aplicación, se encuentran los Reales Decretos 914/1969, de Creación del Archivo General de la Administración Civil, y el RDCPD.

1064 Serra Serra, J. *L'Administració electrònica i la gestió de documents*. En: BiD: *textos universitaris de Biblioteconomia i Documentació*, nº 11 (diciembre, 2003). Apud.(Velasco Rico, 2010), pág. 608).

1065 Párrafo 1946 y siguientes

1066 Artículo 6 RDTEIT, párrafo 2216

1067 Párrafo 2217

1068 (Velasco Rico, 2010), pág. 609

1069 Párrafo 2214

882. Un grupo de trabajo de la Subdirección General de Archivos Estatales, del Ministerio de Educación, Cultura y Deportes, ha diseñado un proyecto denominado: «Control ARchivístico de la Memoria Electrónica» (CARMEN)¹⁰⁷⁰, con el objetivo de contribuir al diseño de un sistema de gestión de documentos electrónicos que permita su control desde el preciso momento de su creación, asegurando su conservación, y acceso a lo largo del tiempo.
883. La progresiva socialización de las TICs podría o debería constituir un elemento clave para la profundización de los derechos reconocidos a los ciudadanos en sus relaciones con las AA.PP.¹⁰⁷¹ En cualquier caso, la profundización en los derechos procedimentales a través de las TICs no depende únicamente de las soluciones legislativas, sino también de su aplicación concreta a la praxis administrativa¹⁰⁷².
884. Por la dicción literal del artículo 31.2 LAE¹⁰⁷³ parece que se genera una obligación para todas las Administraciones de conservar los documentos electrónicos que obren en un expediente administrativo de forma permanente. Esto no casa con el régimen actual de conservación y archivo de la documentación administrativa ni con su praxis, puesto que, hoy en día, la Administración sólo tiene el deber de conservación de determinados documentos administrativos¹⁰⁷⁴.
885. El derecho subjetivo reconocido a los ciudadanos en el artículo 31.2 LAE¹⁰⁷⁵ genera una obligación de hacer (de conservar) a las AA.PP. No obstante, este derecho tiene un carácter instrumental o accesorio, puesto que el bien jurídico protegido, en el fondo, es el acceso futuro a los archivos y documentos electrónicos. Si bien es cierto que se avanza, al considerar la importancia de la conservación de los documentos electrónicos, parece que el precepto, a tenor de su dicción literal, tiende a establecer una obligación desproporcionada a nuestras AA.PP. Y es debido a que no se ha tenido en cuenta la diversidad, la cantidad de expedientes administrativos, y el número de documentos sin interés que en ellos se recogen y que, en el sistema tradicional, cuando dejan de ser activos y siguiendo la norma establecida, con el fin de racionalizar la gestión documental y los recursos disponibles, pueden o deberían ser eliminados. A esta observación se opondrá el argumento que destaca las especiales características de los documentos electrónicos o el de la facilidad que proporcionan las TICs para la gestión, archivo y conservación de los documentos electrónicos o digitales, pero, aún

1070 <http://www.fesabid.org/madrid2005/descargas/presentaciones/comunicaciones/romera_luis.pps>. Consultado 12.05.2013

1071 Artículo 35 LRJ-PAC, párrafo 1918 y siguientes

1072 Bernardi, X. (ed.): *Administracions Públiques i Internet. Elements de Dret Públic electrònic*. Barcelona: Fundació Pi-Sunyer d'estudis autonòmics i locals. PÀG. 163. Apud.(Velasco Rico, 2010), pág. 614).

1073 Párrafo 2125

1074 (Velasco Rico, 2010), pág. 615

1075 Párrafo 2125

así, los recursos y el espacio de almacenaje con los que pueden llegar a contar las Administraciones no son ilimitados¹⁰⁷⁶.

886. El organismo responsable de la conservación y archivo de la documentación es el que la crea y ello podría generar costes difícilmente asumibles para aquellas Administraciones que carezcan de recursos materiales, organizativos, personales y/o presupuestarios suficientes. Si se mantiene el criterio de conservarlo todo y por parte de todos, permanentemente; tendremos archivos electrónicos completos, pero sobrecargados y poco eficientes. Quizás, consciente de ello, el legislador estatal no ha incluido el artículo 31 LAE¹⁰⁷⁷ como básico, de manera que tendrán que ser las CC.AA. y los Entes Locales, quienes aprueben un régimen propio dedicado al archivo electrónico de documentos, al amparo de sus competencias organizativas¹⁰⁷⁸.
887. La intención del legislador es¹⁰⁷⁹:
- Establecer la obligación a la Administración de conservar un tipo específico de documentos electrónicos: aquellos que contengan actos de la Administración relacionados con el ejercicio o reconocimiento de derechos de los particulares.
 - Para el resto de documentos; la Administración contará con un margen de decisión sobre su conservación, puesto que se configura el archivo de forma potestativa.
888. Existe un conjunto de consideraciones que hay que tener en cuenta, además de las ya indicadas, en la conservación de documentos administrativos electrónicos¹⁰⁸⁰:
- La mutación de la información electrónica. Se hace evidente cuando se reutilizan soportes destruyendo la información almacenada y se sustituyen datos de forma automática en documentos de tipo dinámico, como el registro del organismo cambiante e infinito.
 - Debe preverse la existencia de documentos mixtos o dinámicos, que pueden combinar datos generados a partir de distintas aplicaciones informáticas.
 - Ubicuidad de la información que es usada por varios organismos que la comparten, lo que nos impide en muchos casos identificar al productor.
 - Dificultades para identificar el tipo y la forma documental de estos documentos.
889. El reconocimiento expreso del derecho a la conservación de los documentos electrónicos tiene una especial trascendencia a la vista de las mayores

1076 (Velasco Rico, 2010), pág. 616

1077 Párrafo 2125 y siguientes

1078 (Velasco Rico, 2010), pág. 616

1079 (Velasco Rico, 2010), pág. 617

1080 López Alonso, R.M. »El documento electrónico en Europa«. En: «El documento electrónico en Europa». Ponencia actualizada presentada en Andujar durante las III Jornadas Andaluzas de Archivos Municipales de 2000. (<http://ugr.es/~vjarchiv/images/Rosa.doc> (acceso, 11.02.2008))

posibilidades de destrucción o pérdida de la integridad y, en especial, de la deslocalización del concepto de documento que supone el nuevo modelo de gestión de la información. Precisamente por esta última circunstancia, 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 verdaderos documentos en un sentido estricto sino ante registros conservados en bases de datos¹⁰⁸¹.

890. La utilización de firmas electrónicas puede ser una fuente de problemas, en la conservación del documento administrativo electrónico, si no se garantiza de forma adecuada la posibilidad de guardar tanto la firma electrónica, como el sellado de tiempo, y ello implica, obviamente, dejar constancia del certificado electrónico con el que se hubieren firmado¹⁰⁸².
891. A nivel internacional se tiende a la adopción de la norma ISO 15489:2001 e ISO 2002 «Record Management», basada principalmente en las buenas prácticas del Gobierno Australiano. Esta norma está diseñada para que pueda ser aplicada por cualquier organización que necesite garantizar que sus archivos, tanto en soporte papel como en soporte digital, estén preservados adecuadamente, que sean fácilmente accesibles y que estén correctamente documentados, desde su creación hasta su última utilización, que puede ser el archivo, la impresión o su destrucción. Este estándar también garantiza que todas las operaciones son desarrolladas de forma transparente de acuerdo con los criterios que previamente se hayan fijado¹⁰⁸³.
892. El derecho de acceso a la información administrativa con los sistemas tradicionales se cursa mediante una solicitud dirigida por el interesado a la Administración poseedora del documento, debiendo esperar aquel a la respuesta de esta, consistente en el permiso de acceso o entrega de una copia, con el consiguiente previo pago de las tasas correspondientes. La tecnología actual permite que todo este proceso se realice de forma automática, si bien requiere de una planificación y puesta en producción de un conjunto de herramientas y soportes documentales proporcionados por las TICs.

3.1.12.1 Preservación

893. La preservación digital se encarga de guardar los recursos digitales que necesitaremos en el futuro¹⁰⁸⁴.
894. La preservación de los documentos electrónicos es un reto, una necesidad y una obligación a la que tendrá que enfrentarse cualquier organización que pretenda preservar para futuros usuarios, ya sea por razones

1081(Valero Torrijos J. , 2007), pág. 45-46

1082 (Velasco Rico, 2010), pág. 620

1083 (Velasco Rico, 2010), pág. 622

1084 (Bia, 2008), pág. 435

administrativas, legales, culturales o históricas, la información que genera o recibe en formato electrónico, en el ejercicio de sus funciones o actividades. De esta manera se hace necesario un servicio de custodia y preservación que permita, además de garantizar la preservación de la documentación a largo plazo, probar también la autenticidad e integridad de sus contenidos digitales, así como la accesibilidad, la disponibilidad y la legalidad¹⁰⁸⁵.

895. La gestión de la preservación digital debe ser abordada, no como respuesta a situaciones concretas y aisladas de riesgo de pérdida de información (recuperación de datos de un formato obsoleto, migraciones de un *software* a otro, etcétera), sino de una forma planificada, organizada, continuada y, sobre todo, adaptable a los cambios que se producirán en el futuro. El objetivo de la preservación es retardar, tanto como sea posible, el deterioro de la documentación digital ya que ésta, por naturaleza, es perecedera¹⁰⁸⁶.
896. Muchas veces se asocia un servicio de archivo/preservación a un repositorio digital o a una aplicación encargada de custodiar los documentos electrónicos en un entorno seguro. Lo correcto es considerar este servicio como un subsistema integrado en el sistema de gestión documental. La preservación se compone de un conjunto de actividades, procesos documentados y herramientas que tiene la finalidad de asegurar no sólo la accesibilidad y disponibilidad de los documentos a largo plazo, sino también el mantenimiento de su autenticidad, integridad y fiabilidad en un entorno tecnológico presumiblemente distinto al original.
897. Una vez reconocido el problema de la obsolescencia tecnológica de los sistemas informáticos que generan o almacenan dicha información, así como la vida limitada de los soportes de almacenamiento, se hace palpable la necesidad de un servicio de archivo electrónico. Los objetivos y responsabilidades son¹⁰⁸⁷:
- Aceptar la responsabilidad del mantenimiento (disponibilidad, preservación y evidencia) de documentos electrónicos durante largos períodos de tiempo, más allá de la obsolescencia tecnológica.
 - Ofrecer un servicio de custodia y preservación a largo plazo. Un tiempo superior a la propia vida del sistema de información en el que se produjeron o gestionaron documentos. Para conservar los documentos fuera del sistema original las organizaciones deberían seleccionar los propios documentos a conservar y sus metadatos, y garantizar el vínculo entre ambos. La preservación no es una tarea que se realiza en la fase final del documento, sino todo lo contrario, debe ser planificada a lo largo de su ciclo de vida. Por eso, es muy importante que las organizaciones definan políticas sobre los formatos de documentos, metadatos, ciclos de vida, etcétera. La adopción de estas medidas es imprescindible para garantizar su conservación y, además, facilitan la gestión posterior.

1085 (Nualart Mercadé, 2008), pág.179

1086 (Nualart Mercadé, 2008), pág.182

1087 (Nualart Mercadé, 2008), pág.184

- Compromiso y reto de la preservación digital para satisfacer las necesidades de los archivos de hoy, pero, sobre todo, de los de mañana.
- Construir un sistema integral de archivo electrónico.
- Integración con los sistemas de gestión documental.

898. La evidencia electrónica de un documento electrónico se considera una parte más del documento, una secuencia de datos anejos a un documento, que asegura su integridad y autenticidad. La evidencia electrónica es técnicamente una firma digital. La preservación de un documento electrónico implica que su contenido estará disponible a lo largo del tiempo, mientras que preservar una evidencia electrónica implica preservar su validez¹⁰⁸⁸.

899. Al igual que los documentos electrónicos, las firmas digitales también son perecederas y susceptibles de perder su valor probatorio con el paso del tiempo por cuestiones puramente tecnológicas. Cuando la documentación adquiere su valor secundario o, dicho de otra forma, ya sólo se conserva por razones culturales o históricas, no es necesario mantener con valor evidencial las firmas originales ya que los metadatos relacionados con las firmas, que nos indican quién fue el firmante, en qué fecha se creó o si en el momento de su generación el certificado digital con que se firmó era válido son suficientes para demostrar su validez¹⁰⁸⁹.

900. El servicio de aseguramiento de la evidencia es útil y necesario para demostrar y testificar que un documento firmado es íntegro y auténtico y posee el valor indiscutible como evidencia electrónica¹⁰⁹⁰. Añade automáticamente un sello con la firma del archivo, del tipo XML Advanced Electronic Signatures. Archival electronic signatures (XAdES-A)¹⁰⁹¹, a todos los paquetes que ingresas en el archivo. Como los PIA se codifican en XML, los sellos serán firmas digitales en formato XAdES-A. La finalidad es garantizar que los documentos y sus metadatos sean auténticos e íntegros a partir del momento de la recepción y la validación de la transferencia. Con la incorporación de la firma digital del archivo también se simplifica la propia gestión de las firmas ya que el sistema pasa de tratar objetos concretos a unidades compuestas, teniendo únicamente que mantener, actualizar y preservar las de los paquetes de información. Cuando el paquete sufre una modificación autorizada, como una migración, o se le incorporan nuevos metadatos u otros eventos relevantes que afecten a su validez, el sistema

1088 (Nualart Mercadé, 2008), pág. 195

1089 (Nualart Mercadé, 2008), pág. 195

1090 (Nualart Mercadé, 2008), pág. 196

1091 **XAdES** sigla en inglés de **XML Advanced Electronic Signatures** (Firma electrónica avanzada XML) es un conjunto de extensiones a las recomendaciones [XML-DSig](#) haciéndolas adecuadas para la firma electrónica avanzada. **XAdES-A** (archivado), añade la posibilidad de timestamping periódico (por ej. cada año) de documentos archivados para prevenir que puedan ser comprometidos debido a la debilidad de la firma durante un periodo largo de almacenamiento. < <http://es.wikipedia.org/wiki/Xades> >. Consultado 12.05.2013

añade un nuevo sello que sustituye al anterior, previa comprobación de la integridad de su contenido¹⁰⁹².

901. Para mantener la información legible, interpretable y auténtica a largo plazo, es necesario que el sistema realice actuaciones planificadas y periódicas según lo establecido en la política de preservación. Este módulo es el responsable de ejecutar las medidas de preservación y restauración para hacer frente a la posible obsolescencia del hardware; mitigar las dependencias del software; solucionar el deterioro de los soportes de almacenamiento y minimizar el riesgo de pérdida de datos¹⁰⁹³.
902. La preservación digital intenta aportar soluciones para conservar los documentos electrónicos almacenados, sea cual sea su formato, el software, hardware o sistema que se utilizó para su creación, manteniendo así la información disponible pese a los rápidos cambios tecnológicos. Todos los documentos, independientemente de su formato y el medio de almacenamiento, están asociados a un ciclo de vida que determina el tiempo de retención en nuestros sistemas de información. A lo largo de su ciclo de vida debemos garantizar que su integridad, autenticidad, disponibilidad y fiabilidad no se vea comprometida¹⁰⁹⁴.
903. Las estrategias de preservación focalizan su atención en los dos aspectos más inherentes y esenciales de los documentos electrónicos: su contenido (el objeto digital o cadena de bits) y su significado (valor semántico)¹⁰⁹⁵. El primer paso es preservar el documento en un soporte estable. Garantizar la integridad de su contenido y el mantenimiento de la secuencia de bits original a largo plazo es relativamente sencillo, ya que sólo debemos aplicar una política planificada de renovación o refresco de los soportes de almacenamiento antes de que sean obsoletos o se hayan degradado e imposibiliten la recuperación de la información. Asimismo, hay que establecer comprobaciones periódicas de su estado aplicando controles de integridad, para evitar riesgo de pérdidas de datos y mantenerlos en condiciones ambientales estables. No obstante, con sólo preservar la integridad de los documentos no es suficiente para garantizar la disponibilidad y la accesibilidad a su contenido informativo a largo plazo¹⁰⁹⁶.
904. El gran reto es encontrar soluciones que permitan que su significado sea accesible, interpretable y consultable a largo plazo.
905. Las técnicas de preservación más importantes¹⁰⁹⁷:
- Preservación del entorno tecnológico originario para decodificar e interpretar los documentos electrónicos en el futuro. La emulación es la técnica principal y paradigmática de esta tendencia de preservación

1092 (Nualart Mercadé, 2008), pág.197

1093 (Nualart Mercadé, 2008), pág.198

1094 (Nualart Mercadé, 2008), pág.199

1095 (Nualart Mercadé, 2008), pág.199

1096 (Nualart Mercadé, 2008), págs.199-200

1097 (Nualart Mercadé, 2008), págs.200-201

digital. Su objetivo es conseguir que los sistemas informáticos del futuro tengan la capacidad de recrear o emular el entorno tecnológico original (el software y el hardware), de forma que puedan ejecutarse y utilizarse pudiendo prescindir del original. Esta técnica focaliza su atención en reproducir el contexto o entorno original para que se pueda interpretar y mostrar el documento original sin necesidad de modificarlo.

- La migración se entiende como la transferencia periódica de los documentos electrónicos de una plataforma tecnológica a otra. El objetivo es la conversión a un formato más conocido y estable que pueda ser interpretado por los sistemas informáticos actuales. Esta técnica se centra en adaptar el documento a las nuevas características del entorno tecnológico, y se perfila como una de las estrategias a utilizar en el futuro por dos motivos:
 - Por su aceptación e incorporación en el entorno legal y normativo de la Administración electrónica como técnica de preservación y garantía de accesibilidad. En el artículo 30 de la LAE¹⁰⁹⁸ se dispone que el objeto resultado de aplica la migración de un formato a otro más que estandarizado tendrá la consideración de copia auténtica, permite almacenar la información en otros formatos distintos al original siempre que se garantice su identidad, integridad y accesibilidad. Esta regulación y amparo legal permite estandarizar esta técnica y, seguramente impulsará la creación de herramientas de conversión de formatos.
 - La normalización y estandarización de formatos abiertos está ayudando a su consolidación, como los formatos PDF/A¹⁰⁹⁹ y Optical Distribution Frame (ODF)¹¹⁰⁰.

Cuando se ejecute alguna operación de migración de un PIA para convertir algún documento a un formato más estandarizado se procederá a actualizar el PIA. En primer lugar, el nuevo objeto pasará a tener la consideración de copia auténtica y será una nueva representación del objeto digital originario. Además, se añadirá al histórico de eventos del PIA un resumen de la operación de migración que se ha realizado y, finalmente, se añadirá una nueva firma del archivo para garantizar la integridad del PIA actualizado.

- La encapsulación tiene como objetivo conservar el documento en su formato original o su copia producto de la migración junto con una serie de instrucciones sobre la forma en que el formato debe ser interpretado.

1098 Párrafo 2120

1099 Formato de archivo para el archivo a largo plazo de documentos electrónicos. Está basado en la Versión de Referencia 1.4 de PDF de Adobe Systems Inc. y está definido por la ISO 19005-1:2005. Una nueva versión de PDF/A basado en PDF 1.7 - la ISO 32000-1 está actualmente en desarrollo (ISO/DIS 19005-2). < <http://es.wikipedia.org/wiki/PDF/A> >. Consultado 12.05.2013

1100 Formato de archivo abierto y estándar para el almacenamiento de documentos ofimáticos tales como hojas de cálculo, textos, gráficas y presentaciones. < <http://es.wikipedia.org/wiki/OpenDocument> >. Consulta 12.05:2013

Estas instrucciones tendría que ser una descripción formal del formato del documento y lo que significa. La idea es crear un contenedor neutral, tecnológicamente hablando, para facilitar la compatibilidad e intercambio entre las aplicaciones tecnológicas utilizando las facilidades del lenguaje XML. La información que puede figurar en este contenedor son metadatos descriptivos, o información de representación o de formato para facilitar la interpretación adecuada de la cadena de bits del documento.

906. Las razones principales de la función de acceso, y que empujará a las administraciones a dotarse de un sistema de preservación digital, es la voluntad y la necesidad de que la documentación electrónica sea utilizada e interpretada por los usuarios en el futuro, ya sean estos la propia organización o de la ciudadanía. El hecho de que las TICs favorezcan e impulsen la difusión y el uso de la información digital brinda beneficios para la ciudadanía, además de ser una garantía de transparencia administrativa y aumentar la rendición de cuentas de la administración¹¹⁰¹.
907. La consulta de la documentación se realiza a tres niveles¹¹⁰²:
- Consulta de los metadatos relacionados con el PIA.
 - Consulta de los documentos (ficheros). El sistema presenta todas las representaciones existentes del documento y el software que se puede utilizar para representar el contenido y el enlace para descargarse el visor.
 - Consulta y descarga directa del Paquete de Información de Consulta (PIC), que contiene además de los documentos, los metadatos y la información necesaria para que el usuario los pueda interpretar.
908. Para el Consejo Internacional de Archivos, la forma más segura de adquirir experiencia y especialización en este campo es actuar y no quedarse mirando¹¹⁰³.
909. Igualmente, este organismo establece las siguientes estrategias para prever la posible pérdida de información¹¹⁰⁴:
- Refrescar: consiste en la copia del objeto digital implicado en un nuevo medio o sistema. Si el formato en el que está la información puede quedar obsoleto, entonces será necesario combinar esta técnica con la de migración.
 - Migración: es la transferencia de datos a nuevos entornos. En el proceso puede resultar necesario la conversión de un formato a otro para garantizar la preservación del objeto digital. Cuando se migra, siempre

1101 (Nualart Mercadé, 2008), pág.207

1102 (Nualart Mercadé, 2008), pág.208

1103 Consejo Internacional de Archivos. Comité de Archivos de Gestión en Entorno Electrónico (2006): *Documentos electrónicos: manual para archiveros*, Madrid, Ministerio de Cultura, Subdirección General de Publicaciones, Información y Documentación. Pág 210

1104 Consejo Internacional de Archivos. Comité de Archivos de Gestión en Entorno Electrónico (2006): *Documentos electrónicos: manual para archiveros*, Madrid, Ministerio de Cultura, Subdirección General de Publicaciones, Información y Documentación. págs.219-220

existe el riesgo de perder información en el proceso, ya que la migración a un nuevo formato puede producir que todas las funcionalidades originales no tengan cabida.

- Replicación: es la creación de varias copias de los datos en uno o varios sistemas adicionales con el fin de evitar que una sola copia de los objetos digitales pueda sufrir daños y se pierda la información.
- Emulación: supone la replicación en el sistema actual de una funcionalidad ya obsoleta o que forma parte de un sistema obsoleto.

910. La obsolescencia digital viene marcada por la rápida proliferación de nuevos formatos o codificaciones que hacen que la recuperación y procesamiento de estos contenidos en el futuro sea muy complicado o incluso imposible. Es por ello que el punto clave de la preservación digital pasa por una correcta definición del formato en que los objetos digitales deban ser expresados, almacenados, representados o incluso intercambiados¹¹⁰⁵.

911. Firmar digitalmente un documento es un proceso muy directo. Sin embargo, cuando el documento digital presenta contenido dinámico, la firma puede permanecer válida y sin modificar, y el documento visualizado no ser el mismo que el que visualizó el firmante cuando realizó el acto de firma. Otro problema similar existe, si la apariencia del documento puede ser alterada, incluso en el caso de documentos estáticos. La sustitución de fuentes puede ser utilizada como mecanismos para mostrar el mismo documento digital con diferentes representaciones en diferentes máquinas. Para solucionar todos estos problemas cuando se archivan documentos y se preservan, es necesario definir algún mecanismo confiable de visualización de la información almacenada¹¹⁰⁶.

912. Planteamientos para solucionar este problema¹¹⁰⁷:

- Deshabilitar el contenido dinámico. Esta opción puede dejar algunos documentos inservibles. Existen dos formas de solucionar el problema del contenido dinámico:
 - Registrar las acciones del contenido activo en lugar de deshabilitarlas.
 - Utilizar un «visor seguro» para ver los documentos firmados.

Esta es una de las opciones que utiliza PDF/A para asegurar que el contenido generado pueda ser preservado sin problemas.

- Utilizar formatos de fichero estáticos. Prácticamente los ficheros de texto serían los únicos formatos soportados.
- XML. Convertir el documento digital a XML y luego utilizar XML Signature para la representación de la firma digital asociada.
- Parsear. Cuando un usuario quiere firmar un documento, la aplicación de firma lo parsea y elimina el contenido dinámico. Esta aplicación deberá saber interpretar cualquier formato existente, cosa que parece bastante imposible.

1105 (Borillo Doménech & Gumbau Mezquita, 2008), pág.220

1106 (Borillo Doménech & Gumbau Mezquita, 2008), pág.232

1107 (Borillo Doménech & Gumbau Mezquita, 2008), págs. 233-234

- Versión gráfica. Lo que ves es lo que firmas. Se crea una representación gráfica del documento digital y luego se firma, y esto junto al documentos original lo que se archiva y preserva.
913. Todas estas iniciativas afrontan aspectos muy concretos de una escena global que es mucho más compleja, dejando abiertas muchas cuestiones como el aseguramiento de la consistencia e integridad de la información, la generación de visualizaciones confiables de los objetos digitales o la necesidad del uso de protocolos de compartición, acceso e intercambio basados en un estándar unificado¹¹⁰⁸.
914. La obsolescencia tecnológica es el principal escollo para mantener el valor evidencial de los documentos electrónicos, por el hecho que obliga a modificar su forma tecnológica hasta tal punto que invalida el funcionamiento de los mecanismos que garantizan su integridad y su autenticidad¹¹⁰⁹.
915. La firma electrónica como garantía de integridad se vincula a un código fuente concreto, no a un documento. Si se modifica un código fuente obsoleto mediante la migración a un formato vigente, la firma electrónica se invalida aunque el aspecto externo del documento se mantenga inmutable¹¹¹⁰.
916. El eje de la política de preservación se base en la generación de un objeto unitario, correspondiente a un único expediente electrónico, que contiene, junto con el contenido completo del expediente, la información necesaria para poderlo conservar a medio y largo plazo¹¹¹¹.
917. Todos los documentos textuales y de imagen se convierten al formato PDF, y las firmas electrónicas se mantienen en formato Public Key Cryptographic System (PKCS#7)^{1112 1113}.
918. La actualización tecnológica nunca puede modificar el contenido ya existente, del cual el archivo garantiza su integridad, sino solo añadir nuevas capas de información, volviendo a sellar cada una de estas capas con otra firma electrónica de cierre¹¹¹⁴.

1108 (Borillo Doménech & Gumbau Mezquita, 2008), pág. 234

1109 (Serra Serra, La gestión y conservación de documentos electrónicos mediante el sistema Baula, 2008), pág. 274

1110 (Serra Serra, La gestión y conservación de documentos electrónicos mediante el sistema Baula, 2008), pág. 274

1111 (Serra Serra, La gestión y conservación de documentos electrónicos mediante el sistema Baula, 2008), pág. 276

1112 Criptografía, PKCS (Public-Key Cryptography Standards) se refiere a un grupo de estándares de criptografía de clave pública concebidos y publicados por los laboratorios de RSA. PKCS#7 es un estándar sobre la sintaxis del mensaje criptográfico. <<http://es.wikipedia.org/wiki/PKCS>>. Consulta 12.05.2013

1113 (Serra Serra, La gestión y conservación de documentos electrónicos mediante el sistema Baula, 2008), pág. 277

1114 (Serra Serra, La gestión y conservación de documentos electrónicos mediante el sistema Baula, 2008), pág. 279

919. La transformación implica modificar los objetos tecnológicamente obsoletos, generando una nueva versión de cada objeto en un formato vigente, y añadiendo esta versión al elemento documento correspondiente. La migración genera una información de registro, que se almacena en un nuevo elemento de expediente: la información de transformación, la cual a su vez contiene la firma completo una vez modificado¹¹¹⁵.
920. El soporte físico sufre el desgaste que puede promover, en poco tiempo, la pérdida de la información. De este modo, el uso de los medios de la tecnología de la información preserva el documento original, dinamiza los procesos de recuperación del contenido, posibilita el acceso simultáneo compartido y facilita el procedimiento del almacenaje de datos¹¹¹⁶.
921. Se preservarán los documentos fijados en la representación formal que tenían en su contexto de producción (sistema docucéntrico), se preservarán conjuntos de datos vinculados a su modelo de representación (sistema datacéntrico). Aplicar criterios docucéntricos, es decir, fijar el documento en formato PDF, en los documentos que derivan del Registro Telemático de Entrada de Documentos, a los documentos que provienen de procesos de digitalización substitutiva del papel y, mayoritariamente, de los procesos internos de gestión. Se aplican criterios datacéntricos en procesos de gestión muy específicos, con grandes volúmenes de datos, estructuras homogéneas y, consecuentemente, con un alto potencial para su posterior explotación informativa¹¹¹⁷.
922. La copia de seguridad es la copia de la información de un sistema, realizada por los servicios informáticos de forma periódica. Estas copias se guardan en un formato normalmente propietario, del mismo software que realiza las copias. Cuando se quieren utilizar debe restaurarse la información con un software concreto. La copia de preservación es la copia de los datos que se dan por definitivos y han sido preparados para ser almacenados a medio o largo plazo. A diferencia de las copias de seguridad, las copias de preservación intentan no ser esclavas de ningún formato propietario. En este sentido, los formatos más aconsejables son el texto plano o el PDF, ampliamente utilizado y conocido¹¹¹⁸.
923. A pesar de que muchos creen que la información digital es imperecedera, o al menos mucho más confiable y durable que la información en papel, esto no es más que una ilusión, derivada tal vez de la eficiencia de cálculo, rapidez y altas prestaciones de los ordenadores modernos. La información digital, almacenada en cualquier tipo de medios (ópticos, magnéticos, electrónicos), ciertamente es perecedera, y en plazos mucho menores a lo imaginado; incluso que los tiempos de degradación del papel impreso¹¹¹⁹.

1115 (Serra Serra, La gestión y conservación de documentos electrónicos mediante el sistema Baula, 2008), pág. 280

1116 (Duarte, Coelho, Farias, Silva, Santana, & Castro, 2008), pág. 389

1117 (Casellas i Serra & Oliveras Artau, 2008), pág. 413

1118 (Casellas i Serra & Oliveras Artau, 2008), pág. 415

1119 (Bia, 2008), pág. 430

924. El objetivo de la preservación digital es mantener la habilidad de desplegar, recuperar y usar las colecciones digitales frente a las infraestructuras y elementos tecnológicos y empresariales rápidamente cambiantes¹¹²⁰.
925. Mientras que la información en papel o en otros soportes duraderos, como por ejemplo el microfilm, puede durar cientos, y en algunos casos miles de años, la información codificada en formato digital es poco probable que dure más de una década¹¹²¹. A nuestro juicio la aseveración de que un microfilm puede durar miles de años es exagerada.
926. Según Oya Rieger¹¹²² para preservar hay que:
- Almacenar los recursos digitales con sumo cuidado.
 - Evaluar el uso de estrategias de preservación tales como el rejuvenecimiento de los datos, verificaciones de consistencia de datos, la migración, emulación, preservación de la tecnología y arqueología digital.
 - Considerar un enfoque híbrido.
927. Según Waugh¹¹²³, las claves para la preservación de la información digital a largo plazo son:
- Encapsulado: consiste en empaquetar la información a ser preservada junto con metadatos descriptivos.
 - Autodocumentación: es la habilidad de entender y decodificar la información preservada sin referencia a documentación externa.
 - Autosuficiencia: minimizar las dependencias de sistemas, datos o documentación.
 - Documentación del tipo de contenido: habilidad de un futuro usuario para encontrar o implementar software que permita ver la información preservada.
928. La teoría archivística será esencial en el desarrollo de modelos de preservación intelectual a largo plazo de objetos digitales auténticos y confiables¹¹²⁴.

1120 [Kenney, A., Rieger, O. and Entlich, R. (2000-2003): «Llevando la teoría a la práctica: tutorial de digitalización de imágenes» (capítulo 8: *Preservación Digital*)/«Moving Theory into Practice], Digital Imaging Tutorial» (chapter 8: *Digital Preservation*), Copyright Cornell University Library/Department of Preservation and Conservatios, 2000-2003]. (Bia, 2008), pág. 431

1121 [Levy, D. (1998): «Heroic measures. Reflections on the possibility and purpose of digital preservation». En Proceedings of the Third ACM Conference on Digital Libraries, pag. 152-161, ISBN 0-89791-965-3, Pittsburgh, Pennsylvania, United States. ACM Press]. (Bia, 2008), pág. 431). Técnicas de preservación digital: (Bia, 2008), pág. 432

1122 [Rieger, O. (2001): *Libraries'Role in Preserving Digital Collections*, Presentación at the Alicante meeting of the META-e Project, February, 2001. Apud. (Bia, 2008), pág. 432]

1123 [Waugh, A., Wilkingson, R., Hill, B. and Dell'Oro, J. (2000): *Preserving Digital Information Forever*, ACM 2000 Digital Libraries Conference (Fifth ACM Conference on Digital Libraries), pag. 175-184, Menger Hotel, San Antonio, Texas, June 2000, Apud. (Bia, 2008), pág. 432]

1124 [Tibbo, H. (2001): «Archival Perspectives on the Emerging Digital Library». En *Communications of the ACM*, v. 44, n. 5 pag. 60-69, May 2001, Apud. (Bia, 2008), pág 432]

929. Se ha llegado a utilizar incluso un lenguaje matemático para formalizar los conceptos que son relevantes a la preservación. La teoría de los «espacios de preservación» se basa en ideas de la lógica y la semántica de los lenguajes de programación para describir la relación entre objetos concretos y su contenido de información. Se basan también en la Teoría de los Juegos para mostrar cómo los objetos cambian con el paso del tiempo como resultado de efectos ambientales incontrolables y de acciones directas de preservación¹¹²⁵.
930. El sistema más trivial para preservar los recursos electrónicos es mantener en funcionamiento el ordenador con el que han sido creados, almacenados, y pueden ser consultados. A pesar de ser una solución simple no es razonable querer mantener en funcionamiento un equipo por décadas. A medida que pase el tiempo se volverá más difícil encontrar repuestos y las prestaciones que brinde el equipo se volverán obsoletas¹¹²⁶.
931. La emulación permite que el software original sea usado sin necesidad de que el sistema original que lo ejecutaba siga existiendo. La emulación obliga a preservar una cantidad importante de información. Se debe preservar el emulador, el sistema operativo, la aplicación y los datos. No sólo es difícil identificar exactamente lo que debe ser preservado, sino que la pérdida de alguno de estos componentes hace inaccesible la información. El emulador es también una aplicación de software, y deberá ser preservado, ya sea mediante emulación o mediante su actualización periódica. Esto puede convertirse en un bucle, en un cuento de nunca acabar, de emular la emulación de la emulación de la emulación, etcétera¹¹²⁷.
932. La información digital es inútil por sí sola, a menos que los formatos puedan ser reconocidos y procesados por un ordenador. Sabemos que los formatos de ordenador cambian continuamente y que algunos formatos y programas de hace más de diez años son difíciles de leer y ejecutar en la actualidad¹¹²⁸.
933. La migración consiste en convertir la información a nuevos formatos. Es una medida contra la obsolescencia. Tiene la desventaja de ser una tarea pesada y de que los datos originales son modificados en dicho proceso, con el peligro de que se produzcan efectos acumulativos no deseados tras múltiples migraciones¹¹²⁹.

1125 [Cheney, J., Lagoze, C. and Botticelli, P. (2001): «Towards a Theory of Information Preservation». En *Research and Advanced Technology for Digital Libraries: 5th European Conference, proceedings/ECDL 2001*, Darmstadt, Germany, 4-9th September 2001, eds. P. Constantopoulos and I.T. Solvberg, *Lecture Notes in Computer Science*, v.2163, pag. 340-351, Springer-Verlag, ISBN 3-540-42537-3, ISSN 0302-9743, Apud. (Bia, 2008), pág. 432].

1126 [Waugh, A., Wilkinson, R., Hill, B. and Dell'Oro, J. (2000): *Preserving Digital Information Forever*, ACM 2000 Digital Libraries Conference (Fifth ACM Conference on Digital Libraries), pag. 175-184, Menger Hotel, San Antonio, Texas, June 2000, Apud. (Bia, 2008), pág. 433]

1127 (Bia, 2008), pág. 433

1128 (Bia, 2008), pág. 434

1129 (Bia, 2008), pág. 434

934. El replicado: es una técnica básica de procesamiento de datos. Los datos importantes de los que existe sólo una copia en un ordenador son altamente vulnerables. El hardware puede fallar, los datos pueden ser dañados por software defectuoso o por un virus, por mala fe o por negligencia de un empleado, por alguna catástrofe o por simple envejecimiento del soporte físico¹¹³⁰.
935. Por estas razones, los centros de procesamiento de datos hacen rutinariamente copias de seguridad y las almacenan en lugares seguros. Debido a que todos los tipos de almacenamiento en los que se graba información digital son efímeros, las instituciones que manejan información digital deberían planear el rejuvenecimiento de sus colecciones periódicamente¹¹³¹.
936. Cada pocos años, todos los datos almacenados en el repositorio de preservación deben ser transferidos a nuevos soportes de almacenamiento. Esta no es una exigencia excesiva desde el punto de vista económico dada la progresiva y continua bajada de precios y aumento de capacidad de los medios de almacenamiento digital¹¹³².
937. Las copias de seguridad tienen el fin de proteger la información (usualmente de trabajo diario) contra los efectos catastróficos de por ejemplo la rotura de discos duros, los apagones, incendios, o el extravío o subtracciones de equipos y medios de almacenamiento. Su fin no es preservar la información a largo plazo, sino el recuperar mañana la información de ayer, en caso de que hoy se pierda¹¹³³.
938. Las copias de seguridad suelen hacerse de forma incremental, y cíclica, reutilizando y rotando los mismos soportes de almacenamiento reiteradamente. De este modo se suelen tener copias de seguridad de los últimos meses o semanas, pero generalmente no se guardan copias de años atrás, y si se hiciera, a estas no se les aplica las técnicas de rejuvenecimiento de información habituales en las copias de preservación para mantenerlas inalteradas a través del tiempo¹¹³⁴.
939. Las copias de preservación se suelen guardar en una caja de seguridad a prueba de fuego colocada en una habitación con las adecuadas condiciones ambientales para maximizar la vida útil de los soportes informáticos. De haber segundas copias se suelen guardar en otro sitio para maximizar la seguridad. Para detectar fallos, se realizan verificaciones periódicas de la integridad de los datos¹¹³⁵.

1130 (Bia, 2008), pág. 434

1131 [Arms. W. (2000): «Digital Libraries, chapter 13». En *Repositories and Archive*, pag. 245-262, ISBN 0-262-01880-8, MIT Press, Cambridge, Massachusetts, Apud. (Bia, 2008), pág. 434].

1132 (Bia, 2008), pág. 434

1133 (Bia, 2008), pág. 435

1134 (Bia, 2008), pág. 435

1135 (Bia, 2008), pág. 436

940. La Arqueología Digital suele ser el último recurso, y recurrimos a esta cuando no se han aplicado los otros métodos citados. Se trata del proceso de recuperar información a partir de fuentes de datos dañadas, fragmentadas o arcaicas. Es el remedio cuando no se han tomado los debidos recaudos y la información no se puede recuperar por los medios convencionales¹¹³⁶.
941. La definición de un plan de preservación pasa por dar respuesta las siguientes preguntas¹¹³⁷.
- ¿Qué guardar y porqué guardarlo?
 - ¿Dónde guardarlo?
 - ¿Hasta cuándo guardarlo?
 - ¿Cómo encontrarlo después?
 - ¿Cómo hacer que se mantenga inalterado?
 - ¿Cómo evitar que se vuelva obsoleto?
942. Arms¹¹³⁸ establece los siguientes pasos para favorecer la longevidad de la información digital:
- Almacenar la información en formatos que sean ampliamente usados hoy en día. Esto aumenta la probabilidad de que cuando un formato se vuelva obsoleto aún existan programas para su conservación. XML, HyperText Markup Language (HTML), y PDF. El XML resultó ser una buena elección, entre otras razones por su potencial para la reutilización y transformación de los documentos y su preservación a largo plazo.
 - Crear un archivo que contenga las definiciones de los formatos, estándares de metadatos, protocolos y otros elementos constructivos fundamentales de los documentos. Si los formatos y los esquemas de codificación son preservados, la mayoría de la información puede ser descifrada posteriormente.
 - No quedarnos al margen de las nuevas tecnologías, pero tampoco debemos sobreestimarlas y confiar excesivamente en su robustez y perdurabilidad¹¹³⁹.
943. Las posibilidades que ofrecen las TICs en la gestión administrativa de documentos y archivos implican un nuevo modelo de gestión en el que el archivo ocupa necesariamente una posición protagonista.

1136 (Bia, 2008), pág. 436

1137 [Levy, D. (1998): «Heroic measures. Reflections on the possibility and purpose of digital preservation». En *Proceedings of the Third ACM Conference on Digital Libraries*, pag. 152-161, ISBN 0-89791-965-3, Pittsburgh, Pennsylvania, United States. ACM Press, Consultado en (Bia, 2008), pág. 437].

1138 [Arms. W. (2000): «Digital Libraries, chapter 13». En *Repositories and Archive*, pag. 245-262, ISBN 0-262-01880-8, MIT Press, Cambridge, Massachusetts, Consultado en (Bia, 2008), pág. 439].

1139 (Bia, 2008), pág. 440

3.1.12.2 Los archivos electrónicos

944. En el artículo 31 LAE¹¹⁴⁰ se establecen unos requisitos para convertir el conjunto de los ficheros administrativos en ficheros electrónicos, consistentes en que deberán conservarse en soportes electrónicos, debiendo asegurar la identidad e integridad de la información necesaria para reproducirlo.
945. En el tercer punto del artículo 31 LAE¹¹⁴¹ se dispone que los medios o soportes en que se almacenen documentos, deberán contar con medidas de seguridad que garanticen la integridad, autenticidad, confidencialidad, calidad, protección y conservación de los documentos almacenados. En particular, asegurarán la identificación de los usuarios y el control de accesos, así como el cumplimiento de las garantías previstas en la legislación de protección de datos¹¹⁴².
946. En el artículo 51 RDLAE¹¹⁴³ se determina la obligación de la Administración General del Estado de conservar en soporte electrónico todos los documentos electrónicos utilizados en actuaciones administrativas, que formen parte de un expediente administrativo, así como aquellos otros que, tengan valor probatorio de las relaciones entre los ciudadanos y la Administración.
947. En el artículo 52 RDLAE¹¹⁴⁴ se establece que los períodos mínimos de conservación de los documentos electrónicos se determinarán por cada órgano administrativo, aplicando las normas generales sobre conservación del patrimonio documental con valor histórico.
948. Cuando se habla de documentación se hace referencia a un documento electrónico, ya sea estructurado o no, estático o dinámico (documentos ofimáticos, documentos transicionales, correos electrónicos, evidencias documentales, bases de datos, documentos firmados, etcétera) como a agrupaciones de documentos o expedientes electrónicos, conservadas como información y prueba por una organización o un individuo en el desarrollo de sus actividades o en virtud de sus obligaciones legales. Asimismo, otro elemento inseparable y esencial para el tratamiento y la preservación de los documentos electrónicos es el de los metadatos que nos describen el contexto, el contenido y la estructura de los documentos y nos permiten asegurar su autenticidad, fiabilidad, integridad y disponibilidad a lo largo de su ciclo de vida¹¹⁴⁵.

1140 Párrafo 2125

1141 Párrafo 2125

1142 Esta previsión debería ser extendida a cualquier acceso interno que se hiciera al expediente administrativo, a través de medidas técnicas (incorporadas a las normas) garantizadoras de las confidencialidad y el deber de reserva o discreción de las autoridades administrativa. [(Rivero Ortega, 2008), pág. 180].

1143 Párrafo 2165

1144 Párrafo 2166

1145 (Nualart Mercadé, 2008), pág. 186

949. En primer lugar, existen los documentos que son transferidos en su formato originario por los productores de la documentación siguiendo los protocolos de transferencia establecidos. Estos deben incluir los contenidos a preservar y todos aquellos metadatos que faciliten su recuperación, tratamiento y preservación. Es imprescindible que las organizaciones asumen la responsabilidad de la conservación y la incluyan en la fase de diseño de sus sistemas de información y de gestión de la documentación ya que, muchas veces, la no incorporación de medidas preventivas o de criterios archivísticos dificultan mucho, y a veces imposibilitan, la conservación a largo plazo de los documentos electrónicos. Aspectos estratégicos como el uso de formatos estándares y la definición e implementación de metadatos facilitan, y mucho, las actividades de conservación. Cuando ingresan en el archivo se les aplica un conjunto de controles para verificar su integridad, autenticidad e idoneidad con los requerimientos de conservación. Se les añaden otro tipo de metadatos, y, si es necesario, y así lo establece la política de preservación, se puede proceder a la migración a un formato más estándar y estable. Cuando un usuario quiera consultar un documento almacenado en el repositorio, el sistema le permitirá descargarse una copia¹¹⁴⁶.
950. El módulo de funcionalidad de transferencia e ingreso es el encargado de recibir los PIT generados por las distintas aplicaciones o los sistemas de información de los productores de la documentación, además de validarlos y prepararlos para su almacenamiento y gestión dentro del archivo¹¹⁴⁷.
951. La funcionalidad de la transferencia y su posterior ingreso es la más crítica de todo el sistema, pues se debe garantizar que el propio proceso no se producen inconsistencias en el propio proceso y que los paquetes de información se mantienen estables en su estructura, contenido y forma¹¹⁴⁸.
952. Proceso de transferencia¹¹⁴⁹:
- Fase de pre ingreso: incluye todas las actividades relacionadas con la gestión y la planificación adecuada de las transferencias. El objetivo es identificar qué tipo de documentación se debe preservar y su adecuación a los estándares.
 - Fase de transferencia: hay que aplicar el siguiente calendario:
 - Creación del PIT.
 - Preparación de la solicitud de transferencia.
 - Envío de la solicitud de ingreso del PIT.
 - Fase de ingreso: antes de proceder al ingreso de los documentos en el repositorio, se debe llevar a cabo una serie de tareas para verificar su integridad, autenticidad e idoneidad con los requerimientos de conservación:

1146 (Nualart Mercadé, 2008), pág. 188

1147 (Nualart Mercadé, 2008), pág. 191

1148 (Nualart Mercadé, 2008), pág. 192

1149 (Nualart Mercadé, 2008), págs.193 a 195

- Recepción de las solicitudes de transferencia, previa autenticación y normalización del envío.
- Almacenamiento temporal de los PIT en un área de pre ingreso, en la que se procede a su validación y completado. Se realizan los siguientes controles:
 - Checksum: medida para proteger la integridad de datos verificando que no hayan sido corrompidos.
 - Antivirus.
 - Instrospección automática en los ficheros para extraer metadatos de carácter técnico útiles para garantizar su preservación.
 - Validación y completado de las firmas originales o de negocio.
 - Validación del contenido, de la estructura y la forma del PIT.
 - Incorporación de otros metadatos preestablecidos por el sistema o por las políticas de preservación.
 - Generación del histórico de eventos del PIA.
 - Incorporación de un sello al paquete para garantizar su integridad.
- Generación del PIA.
- Indexar la información de descripción para facilitar la búsqueda y la recuperación de los documentos.
- Enviar el PIA al repositorio para su almacenamiento y preservación.
- Creación del asiento correspondiente en el registro de transferencias.
- Notificación del éxito de la operación de transferencia al productor.

953. El almacenamiento de los documentos se realiza en el repositorio digital, el corazón mismo del sistema responsable de gestionar y mantener el archivo en condiciones de seguridad, que den soporte a las operaciones de custodia, preservación y evidencia electrónica. Le corresponde recibir los PIA procedentes del módulo de ingreso y almacenarlos en el archivo durante el período de tiempo que establezca el calendario de disposición y retención¹¹⁵⁰.

954. Exigencias que deben cumplir las herramientas de gestión¹¹⁵¹:

1150 (Nualart Mercadé, 2008), pág.198

1151(Marzal, Borillo, Ferrer, & Fabra, 2008), pág. 240

- Preferencia de software abierto para la implementación del repositorio digital.
- Estándares y formatos abiertos.
- Integración con bases de datos corporativas.
- Interoperabilidad.
- Incorporación de motor de búsqueda.
- Facilidad de rescate de la información y migración.
- Compatibilidad con las soluciones adoptadas por otras instituciones.

955. El formato de los documentos y la estructura del expediente electrónico utilizados durante la fase de tramitación no se consideran adecuados para su conservación a largo plazo, en el ERP de gestión. Por este motivo, un segundo repositorio documental, que es el que asume las funciones de archivo. El repositorio de archivo conserva los documentos también en forma de expedientes electrónicos, pero en formatos controlados y normalizados¹¹⁵².
956. La norma ISO 15489: information and documentation – Records Management permite definir las características de un sistema de gestión documental hasta la disposición de los documentos. La norma ISO 14721: space data and information transfer Systems – Open archival information system – Reference model (OAIS) permite definir el funcionamiento y características de un archivo digital a largo plazo. El modelo OAIS ha regulado ya uno de sus seis procedimientos, el de ingesta o ingreso, mediante la norma ISO 20652: space data and information transfer system – Producer Archival Interface Methodology Abstract Standard (PAIMAS). Si conectamos estas tres normas, observamos que permiten definir con precisión un sistema que gestione el ciclo de vida completo de los documentos electrónicos¹¹⁵³.
957. A nivel procedimental, podemos tomar como referencias: el proyecto Interpares 2, el proyecto Chain of Preservation Model (COP), modelizado desde la perspectiva del archivo, y el proyecto Business Driven Recordkeeping (BDR), modelizado en este caso desde la perspectiva y necesidades del organismo productor de los documentos¹¹⁵⁴.
958. Para la descripción de los documentos electrónicos, disponemos de la norma ISO 15836: information and documentation – The Dublin Core metadata element set (DCMI). También contamos con la norma ISO 23081: information and documentation – Records Management process – Metadata for records, que completa la norma ISO 15489. Normas Españolas de Descripción Archivística (NEDA). Para la codificación de instrumentos de descripción en archivos, existe la norma Encoded Archival Description (EAD). Para la descripción de las características tecnológicas de los

1152 (Serra Serra, La gestión y conservación de documentos electrónicos mediante el sistema Baula, 2008), pág. 276

1153 (Serra Serra, Gestión y conservación de los documentos electrónicos desde la perspectiva archivística: un nuevo escenario de actuación, 2008), pág. 305

1154 (Serra Serra, Gestión y conservación de los documentos electrónicos desde la perspectiva archivística: un nuevo escenario de actuación, 2008), pág. 306

documentos electrónicos, modelos de metadatos de preservación: está el estándar Metadata Encoding and Transmission Standard (METS), o el estándar Preservation Metadata: implementation Strategies (PREMIS)¹¹⁵⁵.

959. Para la conservación a largo plazo de los documentos electrónicos, disponemos de la norma ISO 18492: long-term preservation of Electronic document-based information, formatos estándar. ISO 19005: document Management – Electronic document file format for long-term preservation – Part 1: use of PDF 1.4 (PDF/A-1)¹¹⁵⁶.
960. La función de archivo es reconocida cada vez más como un elemento indispensable de la seguridad en las transacciones electrónicas. No hay seguridad sin conservación, y por lo tanto no tiene sentido hablar de garantizar la integridad y la autenticidad si no se pueden mantener a lo largo del tiempo. La conservación se incorpora, por lo tanto, como un elemento más de las políticas de seguridad electrónica¹¹⁵⁷.
961. En cualquier institución es necesaria la implantación de un servicio centralizado de archivo que trabaje para disponer de un sistema integrado de gestión documental que tenga establecidos criterios homogéneos para eliminar en el momento adecuado la documentación sin valor y preservar la que es útil para la organización¹¹⁵⁸.
962. Sin embargo el eje operativo del sistema de gestión documental hace falta situarlo en el contexto del sistema de descripción de la documentación. Este sistema se concentra en torno al registro general de expedientes, conectado con tres registros generales más, el de documentos (entradas/salidas), el de Informes y el de resoluciones, a partir de los cuales no sólo se realiza el control y seguimiento de la tramitación, sino que también se producen los documentos correspondientes, que previamente han sido normalizados¹¹⁵⁹.
963. El sistema de gestión documental por sí solo no garantiza la correcta gestión de la documentación electrónica. Por este motivo, esta plataforma de gestión tiene el apoyo de un gestor documental que le permite firmar electrónicamente los documentos, almacenarlos y recuperarlos y, en un futuro, poderlos transferir a un sistema de archivo digital seguro. Sin embargo, hace falta la superposición de las bases conceptuales del Sistema de Gestión Documental sobre un subsistema específico de gestión de documentos electrónicos para garantizar una gestión correcta y, sobre todo, su preservación a largo plazo¹¹⁶⁰.

1155 (Serra Serra, Gestión y conservación de los documentos electrónicos desde la perspectiva archivística: un nuevo escenario de actuación, 2008), pág. 306

1156 (Serra Serra, Gestión y conservación de los documentos electrónicos desde la perspectiva archivística: un nuevo escenario de actuación, 2008), pág. 306

1157 (Serra Serra, Gestión y conservación de los documentos electrónicos desde la perspectiva archivística: un nuevo escenario de actuación, 2008), pág. 312

1158 (Cañellas Terradellas, 2008), pág. 323

1159 (Casellas i Serra & Oliveras Artau, 2008), pág. 409

1160 (Casellas i Serra & Oliveras Artau, 2008), pág. 409

964. El sistema de gestión de documentos electrónicos distingue tres etapas: diseño, captura y mantenimiento de los documentos. Esta tercera etapa se divide en dos subetapas más: mantenimiento mientras el documento es vigente administrativamente y preservación, una vez el documento ya ha prescrito¹¹⁶¹.
- Etapas de diseño: se planifican todas las acciones tecnológicas y metodológicas que se aplicarán en la gestión de los documentos, los cuales tendrán que satisfacer las condiciones específicas requeridas en cada etapa.
 - Captura: es la grabación en el sistema del documento una vez esta ha sido producido o recibido por la institución.
 - Mantenimiento: el documento queda en los sistemas operacionales o de archivo, según si todavía tiene vigencia administrativa o no.
965. Durante las etapas de captura y de mantenimiento de la vigencia administrativa todas las acciones deben cumplir los requisitos de integridad, fiabilidad y autenticidad. En la fase de preservación, es decir de archivo, toman especial relevancia la integridad y la usabilidad del documento, dado que la fiabilidad se vincula a su producción, mientras que la validez y la autenticidad del documento, una vez ha prescrito, se basan en la cadena de custodia del servicio de archivo, al igual que el resto de documentos en otros soportes. Por lo tanto, son fundamentales los procesos de evaluación y selección documental para el establecimiento de los plazos de vigencia administrativa y de los períodos de retención cautelar a efectos de auditoría y redición de cuentas, plazos a partir de los cuales se realiza la selección de los documentos que son de conservación permanente y se procede a la eliminación del resto¹¹⁶².
966. Las acciones que se llevan a cabo en la fase de captura se centran en el control y, si es necesario, en la conversión del formato, la verificación de la firma y la captura de metadatos del documento. Durante el período de vigencia administrativa y de retención del documento cabe añadir las acciones de auditoría, las de copia de seguridad y, también, la aplicación de la disposición de los documentos, ya sea para su futura eliminación o para su transferencia al sistema de preservación, (sistema de archivo digital). En esta última etapa, las acciones de auditoría y control de la firma decaen, mientras se mantienen la de gestión de los formatos y de sus conversiones, el mantenimiento de los metadatos de conservación permanente, las copias de seguridad y las acciones de refresco de los soportes. Por otra parte, también hay que tener en cuenta que una vez el documento ha sido capturado, en el sistema debe garantizarse siempre el acceso, tanto a nivel interno como externo, según cada caso y de acuerdo con las limitaciones establecidas¹¹⁶³.
967. Entre todo el conjunto de acciones, probablemente las más críticas sean las referidas a los metadatos de los documentos, el control de la firma

1161 (Casellas i Serra & Oliveras Artau, 2008), pág. 409

1162 (Casellas i Serra & Oliveras Artau, 2008), pág. 410

1163 (Casellas i Serra & Oliveras Artau, 2008), pág. 410

electrónica y la aplicación de las normas de disposición a los documentos electrónicos. Por este motivo, ha sido indispensable definir un modelo de metadatos que sirviera de base para la gestión del ciclo de vida de los documentos electrónicos. Este modelo, compuesto por varios registros específicos, constituye el registro general de metadatos¹¹⁶⁴. Estos registros específicos se centran en la unidad documental, simple o compuesta (es decir, un único documento o un conjunto de documentos, como por ejemplo un expediente), en el objeto digital, en la firma electrónica y en el certificado electrónico. Una unidad documental puede tener más de un objeto digital vinculado y, a su vez, más de una firma electrónica, y cada una de éstas estará vinculada a un certificado electrónico¹¹⁶⁵.

968. Para la elaboración del esquema de metadatos se debe tomar como base y referencia los elementos de metadatos que propone MoReq, complementado con el análisis comparativo de otros modelos de referencia y, también, con la identificación de elementos específicos derivados de las necesidades organizativas y de gestión¹¹⁶⁶.
969. La arquitectura del sistema de gestión de documentos electrónicos la constituyen tres niveles básicos¹¹⁶⁷:
- Primer nivel: formado por las aplicaciones propiamente de gestión de la organización, las cuales registran las acciones que derivan en la producción de documentos.
 - Segundo nivel: gestor documento, que permite la firma electrónica de los documentos, su almacenamiento y su recuperación.
 - Tercer nivel: sistema de archivo digital.
970. El objetivo es almacenar los documentos en fase activa en las aplicaciones de gestión de la organización y el gestor documental, es decir, los documentos que todavía tiene vigencia administrativa. El archivo digital se destinará a los documentos inactivos que sean de conservación permanente, o que sean objeto de retención cautelar según la disposición que tengan asignada, a efectos de auditoría y de rendición de cuentas¹¹⁶⁸.
971. En principio se consideran los procesos de verificación realizados en el momento de la captura como críticos para garantizar la integridad, la fiabilidad y la autenticidad de los documentos electrónicos, y como requisitos indispensables para su integración al sistema de gestión documental, de forma que en el futuro la cadena de custodia de los documentos, y la garantía de autenticidad, se pueda fundamentar en las verificaciones efectuadas en aquel momento y en su mantenimiento correcto a lo largo del tiempo¹¹⁶⁹.

1164 (Casellas i Serra & Oliveras Artau, 2008), pág. 411

1165 (Casellas i Serra & Oliveras Artau, 2008), pág. 411

1166 (Casellas i Serra & Oliveras Artau, 2008), pág. 411

1167 (Casellas i Serra & Oliveras Artau, 2008), pág. 412

1168 (Casellas i Serra & Oliveras Artau, 2008), pág. 412

1169 (Casellas i Serra & Oliveras Artau, 2008), pág. 413

972. Integración al sistema de gestión documental: establece que estas vinculaciones han de tenerse en cuenta ya en la captura de los documentos electrónicos de archivo, además de prever la adición acumulativa de la información necesaria para testimoniar todas las acciones y procesos que se lleven a cabo en relación con dichos documentos. Es decir, la incorporación de los metadatos que correspondan en cada caso¹¹⁷⁰.
973. La función de registro general de metadatos, testimonia todas las acciones realizadas y previstas a lo largo del ciclo de vida de los documentos, y mantiene las vinculaciones necesarias con el registro de ficheros electrónicos (objetos digitales), el registro de firmas electrónicas y el registro de certificados electrónicos, con el objetivo de garantizar la validez de los documentos electrónicos de archivo¹¹⁷¹.
974. Hay que garantizar la integración de todos los documentos electrónicos en el registro general de expedientes. Todos los documentos electrónicos deben pertenecer obligatoriamente a un expediente; o bien en el caso de registros, deben tener un asentamiento asociado que los describa y los clasifique, con el objetivo de capturar los metadatos suficientes para aplicar correctamente las acciones futuras. La integración a un expediente es uno de los requisitos preceptivos que se establecen en el procedimiento para la propuesta y aceptación de crear nuevos documentos electrónicos, así como su evaluación previa. Es decir, que disponga de la correspondiente tabla de evaluación documental¹¹⁷².
975. El proyecto y definición del modelo de datos sobre el que se asienta el sistema de información, debe prever la totalidad del ciclo de vida del documento electrónico, las características necesarias para la organización en cada una de sus etapas y las acciones a llevar a cabo para garantizarlas de acuerdo también con los requisitos de integridad, fiabilidad y autenticidad a lo largo del tiempo¹¹⁷³.
976. En este nuevo tipo de documentos, la diferencia esencial con respecto a los documentos tradicionales es la forma en la que la información es almacenada y transmitida a los usuarios¹¹⁷⁴. La diferencia esencial respecto a los documentos tradicionales puede ser el almacenamiento digital, pero las diferencias más apreciables, las que hacen que estos repositorios digitales valgan la pena, son diferencias de carácter funcional, es decir, relativas a las cosas que pueden hacerse de una forma notablemente mejor o diferente¹¹⁷⁵.

1170 (Casellas i Serra & Oliveras Artau, 2008), pág. 419

1171 (Casellas i Serra & Oliveras Artau, 2008), pág. 419

1172 (Casellas i Serra & Oliveras Artau, 2008), pág. 420

1173 (Casellas i Serra & Oliveras Artau, 2008), pág. 422)

1174 Harter, S. (1997): «Scholarly Communication and the Digital Library: Problems and Issues». En *JoDI (Journal of Digital Information)*, vol. 1, n. 1, April 1997. An earlier version of this paper was delivered at KOLISS DL '96: International Conference on Digital Libraries and Information Services for the 21st Century, September 10-13, 1996, Seoul, Korea (pág.430)

1175 (Bia, 2008), pág. 430

977. No tiene sentido tener algo almacenado si no podemos encontrarlo, o si ni siquiera sabemos que lo tenemos. Además de preservar la información digital, es necesario contar con un eficiente sistema de búsqueda y recuperación de lo almacenado. Este es un complemento indispensable de todo sistema de preservación digital.
978. En el supuesto 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 actos¹¹⁷⁶.

3.1.12.3 Cuadro de clasificación de la documentación administrativa

979. La clasificación de la documentación es la base sobre la cual se apoyan los procesos de evaluación y selección documental. Es decir, el establecimiento del calendario de conservación o eliminación de los documentos, lo que se denomina la disposición de los documentos. Qué debe conservarse y qué debe eliminarse, en qué momento hay que llevarlo a cabo y quién puede realizarlo. Asimismo, mediante el cuadro de clasificación y el control del organigrama y de las unidades productoras pueden definirse los permisos y las restricciones de acceso a la documentación. En definitiva, los sistemas de conservación y de acceso dependen en gran medida de la existencia del sistema de clasificación¹¹⁷⁷.
980. La condición indispensable es que todos los documentos electrónicos que se pretendan producir tengan previamente, su clasificación normalizada, y su correspondiente tabla de evaluación documental, preferiblemente con una disposición de eliminación en plazos inferiores a los 5 años¹¹⁷⁸.

1176 (Valero Torrijos J. , 2007), pág. 44.

1177 (Casellas i Serra & Oliveras Artau, 2008), pág. 408

1178 (Casellas i Serra & Oliveras Artau, 2008), pág. 423

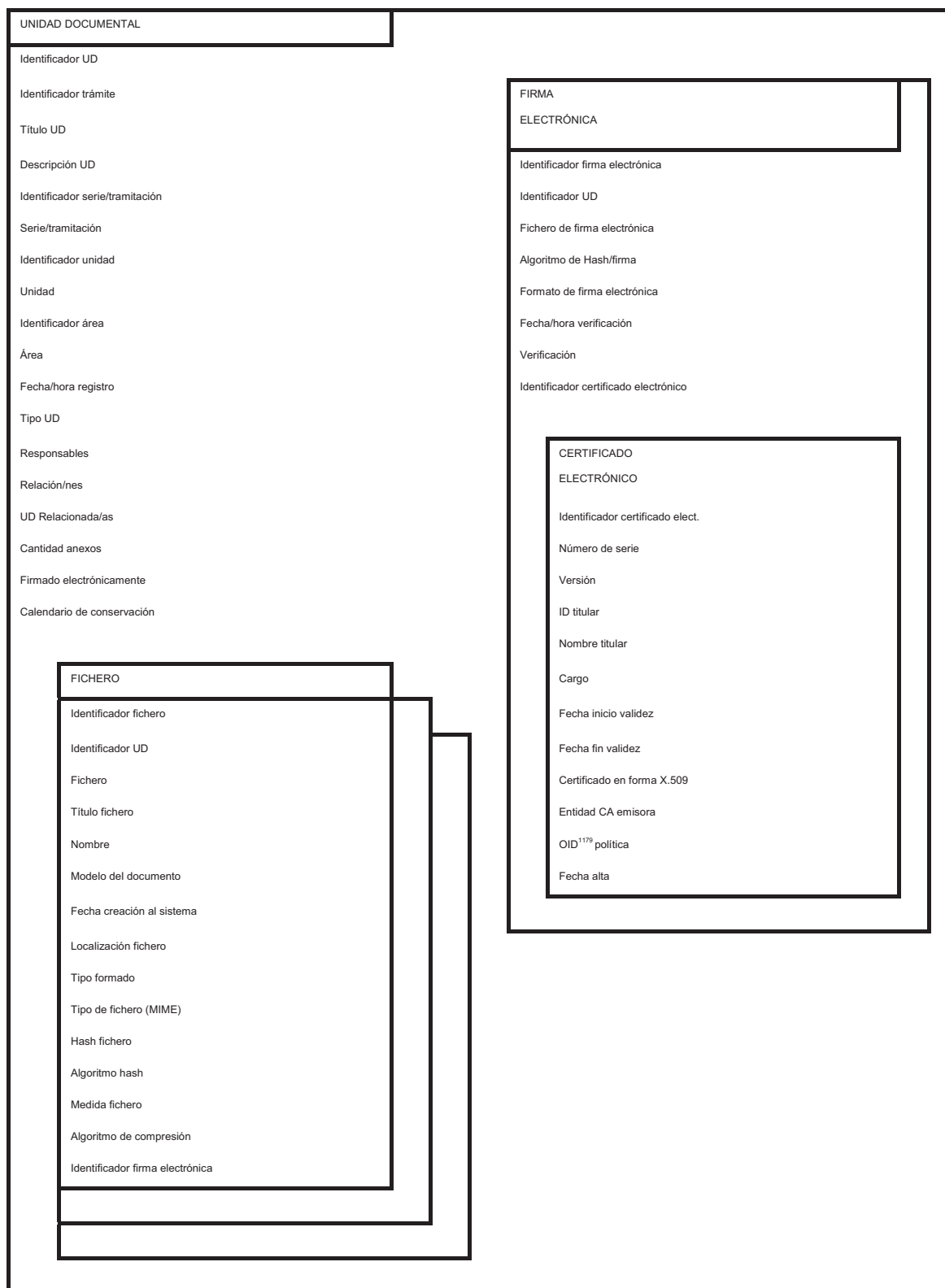


Tabla 7: esquema de elementos genéricos de metadatos¹¹⁸⁰

1179 Object Identifier

1180 (Casellas i Serra & Oliveras Artan, 2007), pág. 13

3.1.13 La factura electrónica como ejemplo de documento electrónico en administración electrónica.

981. Lo dispuesto en la Disposición Adicional primera (apartado 3) del RDLAE¹¹⁸¹, se dispone que lo dispuesto en ese Real Decreto se aplicará supletoriamente al régimen especial previsto sobre las obligaciones de facturación, así como a determinadas disposiciones sobre facturación telemática y conservación electrónica de facturas contenidas en el citado real decreto.
982. En relación con la facturación electrónica¹¹⁸² deben tenerse en consideración las siguientes normas:
- Orden PRE/2971/2007 sobre la expedición de facturas por medios electrónicos cuando el destinatario de las mismas sea la Administración General del Estado (ORFEAGE).
 - Orden EHA/962/2007, que desarrolla determinadas disposiciones sobre facturación telemática y conservación electrónica de facturas (ORCFE), contenidas en el Real Decreto 1496/2003, por el que se aprueba el reglamento por el que se regulan las obligaciones de facturación (RDOF)
983. La factura ha sido objeto de la utilización masiva de las TICs, transitando pues de la factura tradicional en papel a la eFactura, cuya implantación es escasa¹¹⁸³. *«hay un cierto consenso interdisciplinar en relación con el hecho de que durante la última mitad del siglo XX se han asentado las bases de un nuevo tipo de sociedad, que se denomina la sociedad de la información y que tiene su base material en una revolución tecnológica liderada por las tecnologías de la información y la comunicación»*¹¹⁸⁴. El Plan Avanza, para el periodo 2006-2010, establecía como uno de sus objetivos: «impulsar la implantación de la factura electrónica, como uno de los resortes más eficaces para promover el uso eficiente de las TIC en las pymes, facilitando el desarrollo del comercio electrónico»¹¹⁸⁵.

1181 Párrafo 2169

1182 eFactura. Es un equivalente funcional de la factura en papel y consiste en la transmisión de las facturas o documentos análogos entre emisor y receptor por medios electrónicos y telemáticos. <<http://www.facturae.es/es-ES/Paginas/principal.aspx>>. Consultado 17.05.2013

1183 (Sánchez Serena, 2012), pág. 5

1184 Torrent, J. (2010), «Innovación tecnológica, creixement econòmic i economia del coneixement: una aproximació empírica, agregada internacional a la incorporació del coneixement a l'activitat productiva durant la dècada dels noranta». Universitat Oberta de Catalunya, Internet Interdisciplinary Institut (IN3). *Apud.* (Sánchez Serena, 2012), pág. 6.

1185 <<https://www.planavanza.es/Paginas/Inicio.aspx>>. Consulta 17.05.2013

984. Un incremento de la facturación electrónica no vendrá impulsado por la tecnología, puesto que no existe una solución única que se considere más apropiada¹¹⁸⁶.
985. La factura electrónica debe cumplir con los requisitos establecidos en el RDOF. Lo que la distingue de la factura tradicional es, por un lado, la utilización de un formato electrónico, y por otro, su transmisión vía telemática, y finalmente, la garantía en la autenticidad e integridad (a través de la firma electrónica).
986. El aliciente principal es la reducción de costes que conlleva su utilización, la mejora de la eficiencia, la obtención de información en tiempo real, y la reducción de tiempos de gestión¹¹⁸⁷. Su implantación en España en la actualidad es escasa, las PYMEs la perciben como un nuevo coste¹¹⁸⁸.
987. El sistema de facturación mejora la competitividad y productividad de las empresas, debido al ahorro que supone su utilización. El Gobierno Español ha presentado un formato de factura electrónica (Facturae¹¹⁸⁹) gratuito siendo el primer país de Europa en hacerlo, quedando definido en la ORFEAGE, como es el formato que debe usarse cuando el destinatario de la factura sea una administración de la AGE¹¹⁹⁰.
988. En la LISI se introduce la obligación de utilizar la factura electrónica en el marco de la contratación con el sector público estatal en los términos que se establezcan en el Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre, Texto refundido de la Ley de Contratos del Sector Público (LCSP) la Ley reguladora de la contratación en el sector público y en su normativa de desarrollo¹¹⁹¹. Dicha ley es LCSP¹¹⁹².
989. El hecho de expedir y entregar factura de todas las operaciones constituye una de las obligaciones formales recogidas en el artículo 29 de la LGT¹¹⁹³. Por su parte, el artículo 164 de la Ley 37/1992, de 28 de diciembre, Ley del Impuesto sobre el Valor Añadido (LIVA)¹¹⁹⁴ impone a los sujetos pasivos dicha obligación, que podrá ser llevada a cabo por medios electrónicos

1186 Princewaterhouse Coopers (2008), *A study on the invoicing directive (2001/115/EC) now incorporated into de VAT directive (2006/112/EC)*, Tender no. TAXUD/2007/A0-009. *Apud.* (Sánchez Serena, 2012), pág. 9.

1187 Mendez, L. (2009), «El lento despertar de la «eFactura» [artículo en línea], *Escritura pública*. Núm. 55, págs.. 24-27. *Apud.* (Sánchez Serena, 2012), pág. 7.

1188 (Sánchez Serena, 2012), pág. 7.

1189 Es un formato impulsado por la AEAT, con el objeto de unificar la estructura y contenidos de las facturas electrónicas, de manera que se pueda facilitar la remisión, aceptación e integración de estos ficheros de forma automática.

1190 (Sánchez Serena, 2012), pág. 7

1191 Artículo 1.1, párrafo 2196

1192 Párrafo 2285

1193 Párrafo 2286

1194 Párrafo 2288

siempre y cuando el destinatario haya dado su consentimiento¹¹⁹⁵. Esta obligatoriedad de la emisión y recepción de estos documentos, junto al elevado número de ellos que se emiten diariamente, nos informa de lo importante que es fomentar su uso, en lugar de las tradicionales en papel.

990. La ORFEAGE, en su exposición de motivos, hace hincapié en que sólo tienen la consideración de factura o documento sustitutivo a efectos de su validez como justificantes, aquellos documentos en los que es posible garantizar la autenticidad del origen e integridad en su contenido. Ello podrá efectuarse mediante cualquier firma electrónica avanzada, que permita identificar al firmante y detectar cualquier cambio ulterior de los datos firmados, que está vinculada al firmante de manera única y a los datos a los que se refiere y que haya sido creada por medios que el firmante puede mantener bajo su exclusivo control. En cuanto a la conservación, como norma general deberán conservarse en el formato en que se hayan recibido, si bien se establecen excepciones, ya que se posibilita tanto la impresión de los documentos como su digitalización¹¹⁹⁶.
991. El 22 de julio de 2010 fue publicada en el Diario Oficial de la Unión Europea (DOUE) la Directiva 2010/45/UE del Consejo, por la que se modificaba la Directiva 2006/112/CEE —Comunidad Económica Europea— (CEE) del Consejo, de 28 de noviembre de 2006; en lo que respecta a las normas de facturación. Los Estados tenían la obligación de transponerla al derecho nacional a más tardar el 31 de diciembre del 2012¹¹⁹⁷.
992. En lo que respecta más concretamente a las facturas electrónicas, y con el objeto de eliminar los obstáculos, la Comisión en su comunicación se decanta por considerar por igual las facturas electrónicas y en papel, eliminando las exigencias respecto a la firma electrónica avanzada. Es decir, se trataría de determinar la validez de la factura sobre la base de los mismos elementos que se utilizan respecto a la factura en papel, con independencia del modo de envío¹¹⁹⁸. Los requisitos de autenticidad en origen e integridad en el contenido no debían exigirse dado que no constituyen verdaderas medidas de control para las autoridades¹¹⁹⁹.
993. La sección 5 del capítulo 3, de la Directiva 2010/45/UE del Consejo¹²⁰⁰, pasa a llamarse «Facturas electrónicas y facturas en papel», de ahí que requisitos que anteriormente sólo se observaban para la factura electrónica, tal y como la autenticidad en origen e integridad de contenido, ahora también se les

1195 (Sánchez Serena, 2012), pág. 8.

1196 (Sánchez Serena, 2012), pág. 8.

1197 (Sánchez Serena, 2012), pág. 8.

1198 (Sánchez Serena, 2012), pág. 9.

1199 Princewaterhouse Coopers (2008), *A study on the invoicing directive (2001/115/EC) now incorporated into the VAT directive (2006/112/EC)*, Tender no. TAXUD/2007/A0-009. *Apud.* (Sánchez Serena, 2012), pág. 9.

1200 de 13 de julio de 2010, por la que se modifica la Directiva 2006/112/CE relativa al sistema común del impuesto sobre el valor añadido, en lo que respecta a las normas de facturación.

requiere a la tradicional. En la nueva redacción del artículo 232 se continúa condicionando el uso de la factura electrónica a la aceptación por el receptor —aspecto que no se extiende a la factura en papel— pese a haberse previsto su supresión¹²⁰¹.

994. Anteriormente se establecían dos métodos a seguir: firma electrónica avanzada e intercambio electrónico de datos, y subsidiariamente por otros métodos tras la aprobación del Estado miembro correspondiente, ahora se deja a elección del sujeto pasivo, si bien ofrece pistas de cómo hacerlo. Así, podrá efectuarse mediante controles de gestión que creen una pista de auditoría fiable entre la factura y la entrega de bienes o la prestación de servicio. El artículo 233.1 de la Directiva del Impuesto sobre el Valor Añadido (IVA) queda con la siguiente redacción:

«Se garantizará la autenticidad del origen, la integridad del contenido y la legibilidad de una factura, ya sea en papel o en formato electrónico, desde el momento de su expedición hasta el final del período de conservación de la factura.»

Cada sujeto pasivo determinará el modo de garantizar la autenticidad del origen, la integridad del contenido y la legibilidad de las facturas. Podrá realizarse mediante controles de gestión que creen una pista de auditoría fiable entre la factura y la entrega de bienes o la prestación de servicios.

Se entenderá por «autenticidad del origen» la garantía de la identidad del proveedor de los bienes o del prestador de los servicios o del emisor de la factura.

Se entenderá por «integridad del contenido» que el contenido requerido con arreglo a lo dispuesto en la presente Directiva no ha sido modificado».

995. La UE ha elaborado a través de un grupo de expertos y la entidad Billentis¹²⁰² un estudio a nivel europeo del que se desprende que España está, junto a los países nórdicos, en el grupo de liderazgo en lo que se refiere a la facturación electrónica entre empresas, con una penetración estimada de más del 12% de facturas electrónicas respecto del total en 2010¹²⁰³.

996. Según datos estimativos de la Asociación Multisectorial de Empresas Españolas de Electrónica y Comunicaciones (Asimelec)¹²⁰⁴ el ahorro por factura emitida es de 2'58 € y por factura recibida de 2'86 €. Ello supone un importante ahorro de costes, sin citar el tiempo administrativo y de gestión, la seguridad del proceso y la fiabilidad de la información (se evita el error humano), la calidad del servicio de cara a los clientes sin olvidar además los costes ocultos derivados de los procesos de almacenamiento, reclamación, financiación o devolución que también se verán reducidos drásticamente. Millet estima que 500.000 facturas emitidas electrónicamente evitarían el consumo de 2'5 toneladas de papel¹²⁰⁵.

997. Son requerimientos que el emisor de la factura debe cumplir:

1201 (Sánchez Serena, 2012), pág. 10.

1202 < <http://www.billentis.com/> >. Consulta 17.05.2013

1203 (Millet, 2011), pág. 37.

1204 Asociación multisectorial de empresas de tecnologías de la información, comunicación y electrónica. < <http://www.campus.asimelec.es/> >. Consulta 17.05.2013

1205 (Millet, 2011), pág. 38.

- Haber llegado a un acuerdo de consentimiento previo con el/los receptor/es.
- Utilizar un software de facturación con capacidad de firma electrónica reconocida (se asegura la integridad de las facturas).
- Poder posteriormente visualizar o remitir las facturas a partir de los datos almacenados.

998. Requisitos exigibles al receptor:

- Disponer del software necesario para la validación de la firma electrónica.
- Guardar las facturas recibidas digitalmente (factura y firma) en su formato original.

999. Los procesos de adopción de la factura electrónica no son sencillos y requieren un cierto esfuerzo de implantación, incrementar la productividad y eficiencia de nuestras empresas y su competitividad. Para ello es necesario que los directivos de las instituciones (públicas y privadas) pongan el punto de mira en larga distancia. Invertir hoy en tecnología y modernización, es garantizar unos rendimientos próximos y permanentes, además de la adaptación a las exigencias legales y del mercado.

3.2 Documento administrativo

3.2.1 Ejercicio de la competencia

- 1000.** Consiste en la acreditación por la Administración autora del acto administrativo, del ejercicio de la competencia de la persona física que formaliza el documento administrativo, mediante el empleo del sello electrónico de entidad.
- 1001.** Para que un documento administrativo electrónico esté válidamente emitido, es necesario que en el mismo se incorporen una o varias firmas electrónicas. Cuando se haga uso de los sellos electrónicos de Administración Pública, certificados electrónicos o códigos seguros de verificación, será suficiente para acreditar la correcta autoría del acto. Cuando se empleen certificados de firma electrónica del personal al servicio de las AA.PP., estaremos con la problemática de que no queda acreditado que la persona física que lo formaliza sea la que ocupa el cargo que tiene asignada la competencia para dictarlo.
- 1002.** La práctica habitual en los documentos que se materializan en soporte papel, es indicar el nombre de la persona y la denominación del cargo que formaliza el documento. En este elemento no queda acreditada su autenticidad, de manera que la desviación de poder no se puede descartar a priori, quedando está condicionada a una posterior acreditación a través de otro documento.
- 1003.** Las TICs nos permiten incluir una mayor seguridad jurídica en la inclusión de este elemento en el documento administrativo, de manera que podemos dejar constancia en el propio documento, mediante la inserción en el mismo de una capa de texto y su posterior encriptación, junto con el documento,

mediante el uso del sello electrónico de entidad. El texto podrá ser algo similar a:

*«La Universidad de Murcia, acredita que el **signatario**, en el momento indicado en el sellado de tiempo, ocupa el puesto/cargo indicado, lo que le habilita para la formalización de este documento, de lo que deja constancia mediante su certificado electrónico de entidad»¹²⁰⁶.*

1004. Con la inclusión de este elemento en cada documento cualquier persona (o sistema informático) que acceda al contenido del documento, no sólo tendrá acreditado el correcto uso del ejercicio de la competencia por el órgano que realmente la tiene asignada, sino que incluso se documenta que Administración es la que está realizando el acto administrativo. Asimismo será una prueba documental irrefutable y probatoria documental, que sólo se podrá ver alterada cuando se demuestre un uso fraudulento del certificado del sello.
1005. Para la implementación de esta formalización se requiere de una aplicación que mantenga en constante actualización la información de los cargos, puestos de trabajo, documentos y procedimientos; ya que de no ser así, podría incluir información en el documento no exacta, incluso falsa. Para ello se requiere de un buen análisis previo a la composición del código fuente que gestionará esta actuación, así como su aprobación por el órgano de gobierno de la institución. Por último no hay que olvidar que es recomendable que se apruebe la aplicación informática a través de la que se materializó esta función, así como su fiscalización de acuerdo al correcto funcionamiento y adecuación a los criterios con los que se aprobó su puesta en producción.

3.2.2 Estructura y contenido de los documentos administrativos

1006. En este epígrafe vamos a analizar la estructura y contenido de los documentos administrativos, su configuración general así como las particularidades de los más comunes a todas las administraciones¹²⁰⁷.
1007. Los componentes necesarios y suficientes de un documento electrónico son los mismos que los de su contraparte tradicional, la diferencia fundamental está en que los componentes de los documentos electrónicos pueden residir en diferentes partes del soporte o hasta en todo el sistema, e incluso puede ser que no tenga entidad física si no se generan intencionadamente¹²⁰⁸.

1206 Ver Ilustración 33: documento administrativo electrónico, construido mediante la técnica de secuenciación de capas

1207 (Diputación de Huesca, 2010), págs. 17 a 19

1208 (Redondo Herranz, 2010), pág. 393

3.2.2.1 Estructura general:

- Encabezamiento: proporciona información sintetizada del contenido del documento. En el mismo podemos encontrar los siguientes contenidos:
 - Datos generales de identificación: facilitan las operaciones de gestión administrativa y la identificación por parte de los perceptores. Consta de:
 - Número de expediente.
 - Procedimiento.
 - Asunto: síntesis del contenido del documento.
 - Título: información que contiene el documento.
- Cuerpo: refleja el contenido del documento.
- Pie: sus elementos son obligatorios. Figuran al final del documento.
 - Datación: lugar y fecha (día, mes y año) en el que se firma o acredita la autenticidad del documento.
 - Antefirma y firma: contiene la siguiente información:
 - Cargo o puesto de trabajo de la persona que formaliza el documento.
 - Si hay delegación de competencias o de firma, esta circunstancia constará inmediatamente después, así como la disposición que regula tal delegación.
 - Rúbrica y otros símbolos de autenticación.
 - Nombre y apellidos del firmante.
 - Destinatario: en determinados documentos, tales como las comunicaciones, notificaciones, solicitudes, etcétera.

1008. Cuando tenga entrada en la Administración un documento electrónico, cuyo formato no esté incluido entre los contemplados en el ENI y no se disponga de las herramientas necesarias para acceder a su contenido y/o verificación de la formalización, no podrá ser admitido.

3.2.2.2 Resolución¹²⁰⁹

1009. Es una declaración unilateral de un órgano. Tiene como objeto documentar un acuerdo o decreto que recoge las decisiones adoptadas por los órganos competentes, en relación con un procedimiento, bien sea antes de su inicio, durante su tramitación o para poner fin al mismo.

1010. Clasificación de los acuerdos, según su alcance y contenido:

- Iniciación de un procedimiento.
- Instrumentales:
 - Tramitación urgente.
 - Ampliación de plazos.
 - Acumulación de procedimientos.
 - Apertura de período de prueba.
 - Práctica simultánea.
- Sustantivos:

1209 (Diputación de Huesca, 2010), págs.. 20 a 22

- Acuerdos de adopción de medidas provisionales.
- Admisión o rechazo de pruebas propuestas.
- Información pública sobre circunstancias del procedimiento.

1011. Estructura:

- Encabezamiento.
 - Datos generales de identificación.
 - Número de expediente.
 - Procedimiento.
 - Asunto.
 - Título.
- Cuerpo.
 - Antecedentes: resumen de las circunstancias que ha determinado la necesidad de adoptar la decisión.
 - Forma de inicio del expediente: oficio o instancia del interesado.
 - Datos del solicitante.
 - Referencia al hecho, conducta o acontecimiento que dio lugar a la adopción de la decisión.
 - Motivación: cuando debe estar motivada, se suele exponer tanto los hechos como la valoración jurídica.
 - Hechos: exposición sencilla y objetiva de las acciones, omisiones o conductas relacionadas con la decisión. Se sigue un orden cronológico, haciendo constar todos los datos, lugares y fechas relevantes.
 - Fundamento jurídico: valoración jurídica de los hechos de acuerdo con la normativa que se les aplica y que justifica la decisión adoptada. Deben constar de forma expresa y completa las disposiciones normativas que apoyan la valoración, concretando su rango jerárquico, denominación, número y fecha de aprobación.
 - Competencia del órgano decisor:
 - Órgano administrativo competente originariamente para adoptar la resolución.
 - Cita completa las normas que le atribuyen dicha competencia: artículo, denominación de la disposición, número, fecha y diario en el que fue publicada.
 - Decisión: declaración de voluntad del órgano de gobierno, acerca de las cuestiones planteadas en el documento.
- Pie.
 - Datación.
 - Antefirma y firma.

1012. En el artículo 89.5 LRJ-PAC¹²¹⁰ se establece que las resoluciones que ponen fin al procedimiento, la aceptación de informes o dictámenes, servirán de motivación cuando su texto se incorporen a la resolución. Una

de las posibilidades que nos ofrecen las TICs es la de incluir en el documento un metadato al que llamaremos contenedor y que nos permitirá establecer una relación inseparable entre dos documentos; con ello podremos formalizar la resolución, sin vulnerar el mandato antes indicado, incluyendo la referencia al documento en el que se ha plasmado el informe o dictamen, quedando condicionado a que cuando el gestor documental se le solicite la resolución, muestre de forma obligatoria el documento al que está enlazado mediante la referencia del contenedor.

3.2.2.3 Notificación

1013. Contiene el trámite mediante el cual el órgano competente da traslado de una resolución o acuerdo a las personas interesadas¹²¹¹.
1014. Formas de practicarla. Se podrá practicar por medios electrónicos, cuando el interesado lo haya consentido expresamente:
- Mediante un agente interpuesto.
 - A través de un medio autorizado, siendo válido cualquiera que permita la constancia de la recepción, fecha, identidad y contenido del acto notificado.
1015. Estructura:
- Encabezamiento:
 - Datos generales de identificación.
 - Número del expediente.
 - Procedimiento.
 - Asunto.
 - Título.
 - Cuerpo:
 - Fórmula de notificación.
 - Texto de la notificación.
 - Recursos.
 - Si es posible interponer recurso administrativo. En su caso hay que indicar el tipo, plazo y órgano ante el que cabe presentarse.
 - Si pone o no fin a la vía administrativa.
 - Disposiciones normativas relacionadas con los derechos que legalmente se reconocen a los ciudadanos.
 - Pie:
 - Datación.
 - Antefirma y firma.
 - Identificación del destinatario.
 - Nombre y apellidos.
 - Dirección: debe incluir el código postal y localidad.

1211 (Diputación de Huesca, 2010), págs. 23 y 24

3.2.2.4 Comunicaciones

1016. Son los documentos mediante los cuales se da a conocer a los ciudadanos, hechos o circunstancias de un procedimiento o a la Administración. Se distinguen de las notificaciones y de los anuncios en que no transmiten actos administrativos definitivos o de trámite¹²¹².
1017. No encontramos con tres casos en los que procede realizar este tipo de documentos:
- Comunicación del plazo máximo de duración de los procedimientos y de los efectos del silencio administrativo.
 - Comunicación de la suspensión del plazo máximo de duración de los procedimientos.
 - Comunicación de la reanudación del plazo máximo de duración de los procedimientos.
1018. Estructura.
- Encabezamiento.
 - Datos generales de identificación.
 - Número de expediente.
 - Procedimiento.
 - Asunto.
 - Título
 - Cuerpo.
 - Referencia al procedimiento y legislación.
 - Datos sobre los que obligatoriamente debe informarse al interesado.
 - Pie.
 - Datación.
 - Antefirma y firma.
 - Identificación del destinatario.
 - Nombre y apellidos del destinatario.
 - Dirección, código postal y localidad.

3.2.2.5 Anuncio

1019. Consiste en la inserción de un acto administrativo en un diario oficial, tablón de anuncios o medio de comunicación, con el fin de comunicarlo^{1213 1214}.
1020. Es obligatorio en los casos contemplados en los artículos 59 y 60 LRJ-PAC¹²¹⁵:
- Sustitutivo de la notificación:
 - Cuando los interesados son desconocidos.

1212 (Diputación de Huesca, 2010), págs. 25 a 27

1213 (Diputación de Huesca, 2010), págs. 28 a 30

1214 También llamado «publicación»

1215 Párrafos 1970 y 1971

- Cuando se ignora el lugar en el que hay que efectuar la notificación o medio para realizarla.
- Cuando la notificación no se puede practicar.
- Cuando los destinatarios del acto administrativo son un número indeterminado de personas.
- Cuando el acto administrativo se integra dentro de un procedimiento de selección o concurrencia competitiva.
- Adicional a la notificación:
 - Cuando lo establezcan las normas reguladoras del procedimiento.
 - Por razones de interés público.
 - Cuando la notificación a un solo interesado es insuficiente para garantizar la notificación a todos los interesados en el procedimiento.

1021. Estructura:

- Encabezamiento:
 - Datos generales de identificación.
 - Número de expediente.
 - Procedimiento.
 - Asunto.
 - Título.
- Cuerpo.
 - Fórmula de publicación. Si se notifica una resolución, se hará constar el órgano que la dictó y en qué fecha.
 - Texto del anuncio.
 - Texto íntegro de la resolución.
 - Indicar si es o no definitiva en la vía administrativa.
 - Recursos que cabe interponer, ante qué órgano y en qué plazo.
 - Texto íntegro del decreto o acuerdo.
- Pie.
 - Datación.
 - Antefirma y firma.

1022. Publicaciones con características especiales.

- Publicación sustitutiva de la notificación no practicada.
- Indicación de notificaciones y publicaciones.
 - Casos: cuando la notificación por medio de anuncios o la publicación ordinaria pudiera lesionar ciertos derechos o intereses.
 - Contenido:
 - Somera indicación del contenido del acto.
 - Lugar y plazo dentro del cual los interesados pueden comparecer para conocer el contenido íntegro.
 - Elementos:
 - Justificación del uso de la indicación.
 - Indicación somera del contenido del acto.
 - Indicación del lugar donde los interesados pueden acudir para conocer el contenido íntegro del acto y del plazo.

- Diario oficial en el que se publica la indicación.

3.2.2.6 Oficio

1023. Su uso se concreta en las comunicaciones con órganos o unidades de la propia u otras administraciones. También se utiliza en la relación con el ciudadano. Su contenido es administrativo y oficial. Su tono es formal, neutro y objetivo¹²¹⁶.
1024. La estructura viene determinada por:
- Encabezamiento.
 - Número de expediente.
 - Procedimiento.
 - Asunto.
 - Cuerpo.
 - Pie.
 - Datación.
 - Antefirma y firma.
 - Identificación del destinatario.
 - Nombre y apellidos.
 - Denominación del cargo.

3.2.2.7 Carta

1025. Se emplea para comunicaciones protocolarias, personales y de contenido general. No relacionadas directamente con el procedimiento¹²¹⁷.
1026. Su estructura es la siguiente:
- Encabezamiento.
 - Nombre, apellidos y dirección del destinatario.
 - Datación.
 - Cuerpo.
 - Fórmula inicial de saludo.
 - Texto de la carta.
 - Fórmula de cortesía o de despedida.
 - Pie.
 - Antefirma y firma.

3.2.2.8 Acta

1027. Se trata de documentos que acreditan hechos, circunstancias, juicios o acuerdos¹²¹⁸.

1216 (Diputación de Huesca, 2010), pág. 31

1217 (Diputación de Huesca, 2010), pág. 32

1218 (Diputación de Huesca, 2010), págs.. 33 y 34

1028. Entre las clases o tipos de actas podemos encontrar:
- De órgano colegiado y de reuniones mantenidas por otros grupos: acreditan la celebración de cada sesión mantenida.
 - Contenido: asistentes, orden del día, lugar, fecha y hora de la reunión, deliberaciones, acuerdos alcanzados.
 - De infracción.
 - La emiten los empleados públicos.
 - Para acreditar hechos que pudieran constituir infracciones administrativas.
 - Procesal. Acredita que se han realizado determinados trámites o actuaciones en procedimientos administrativos.

1029. Estructura.

- Encabezamiento.
 - Datos generales de identificación.
 - Número de expediente.
 - Procedimiento.
 - Asunto.
 - Título.
- Cuerpo.
 - Asistentes.
 - Ausentes.
 - Orden del día.
 - Texto del acta.
 - Deliberaciones.
 - Acuerdos: indicando la mayoría de aprobación. Si lo solicitan, se especificarán los votos contrarios, las abstenciones y los motivos que justifican el sentido del voto o abstención.
- Pie.
 - No tiene datación (está incluida en el cuerpo).
 - Antefirma, rúbrica o acreditación y firma de:
 - Presidente: antes de antefirma se pondrá Vº Bº ¹²¹⁹.
 - Secretario.

3.2.2.9 Certificado

1030. Acredita actos o situaciones de carácter administrativo¹²²⁰.
1031. Como destinatarios aparecen personas, órganos o entidades que pretenden la producción de efectos en un procedimiento administrativo o en las relaciones jurídicas privadas.
1032. También se usa para las acreditaciones que emite el secretario de un órgano colegiado para reflejar los acuerdos adoptados en una sesión.

1219 Visto bueno

1220 (Diputación de Huesca, 2010), pags. 35 y 36

1033. Estructura.

- Encabezamiento.
- Datos generales de identificación.
 - Número del expediente.
 - Procedimiento.
 - Asunto.
- Cuerpo.
 - Identificador del emisor.
 - Nombre y apellidos de quien firma o acredita.
 - Cargo que ocupa.
 - Identificación del solicitante.
 - Objeto del certificado.
 - Se reflejan de forma sucinta y clara los elementos de que consta el certificado.
 - Origen de la constancia.
 - Efectos.
 - Validez temporal.
 - Datación.
- Pie.
 - No tiene datación (se pone al final del cuerpo)
 - Antefirma.
 - Rúbrica o acreditación.
 - Firmas.
 - Presidente: V^o B^o (a la izquierda).
 - Secretario: a la derecha, no consta antefirma y nombre y apellidos.

3.2.2.10 Informe y dictamen

1034. La administración recibe (a través de ellos) una declaración de juicio de un órgano administrativo, persona o entidad (pública o privada), sobre las cuestiones de hecho o de derecho que son objeto de un procedimiento administrativo¹²²¹.

1035. Tipos.

- Por la obligación de solicitarlos.
 - Preceptivos: en base a una norma.
 - Determinantes:
 - Son imprescindibles para la resolución de un procedimiento.
 - Si no se emite en plazo, el cómputo del plazo para la resolución se interrumpe hasta que se recibe.
 - No determinantes:
 - No resultan imprescindibles para la resolución del procedimiento.

¹²²¹ (Diputación de Huesca, 2010), págs. 37 a 39

- Si no se emite en plazo, so nos interrumpe el plazo para emitir la resolución, aunque sea vinculante.
- Facultativos: son los informes que los órganos solicitan para recabar datos, opiniones o valoraciones, aunque no estén obligados a hacerlo.
- Por la obligación de su contenido.
 - Vinculantes: obligan al órgano a resolver de acuerdo con el sentido del informe.
 - No vinculantes: las conclusiones sirven únicamente para que el órgano que ha de resolver se asesore.
- Por el tipo de resolución que aportan.
 - Resolución única: finaliza con una sola propuesta o conclusión.
 - Resoluciones alternativas: finaliza con varias propuestas o resoluciones, por lo que el órgano puede optar entre diversas alternativas.
- Por el órgano que los emite.
 - Internos.
 - Externos.
- Por razón de su contenido.
 - Vinculados.
 - Libres.

1036. Estructura.

- Encabezamiento.
 - Datos generales de identificación.
 - Número de expediente.
 - Procedimiento.
 - Asunto.
 - Título.
- Cuerpo.
 - Antecedentes: consta de los siguientes elementos:
 - Tema y finalidad: quién solicitó el informe o el dictamen, a quién y por qué.
 - Objetivo del informe.
 - Desarrollo: se detallan los fundamentos jurídicos o, en su caso, las observaciones de los técnicos.
 - Conclusiones: contiene las recomendaciones. Opiniones, o juicios de valor del autor como conclusión de lo expuesto anteriormente, así como los beneficios o ventajas que se obtendrían con la implantación de las recomendaciones o propuestas.
- Pie.
 - Datación.
 - Antefirma y firma.
 - Conforme: cargo o puesto de trabajo de la persona que da conformidad al documento, así como su nombre y apellidos.

3.2.2.11 Solicitud

1037. Contiene una o varias peticiones de los ciudadanos o el personal, para satisfacer una o varias pretensiones fundadas en un derecho subjetivo o un interés legítimo¹²²². Los ciudadanos no están obligados a utilizar los modelos proporcionados.
1038. Estructura.
- Encabezamiento.
 - Datos generales de identificación: en ningún caso deberá rellenarlos el propio solicitante.
 - Número del expediente.
 - Procedimiento.
 - Asunto.
 - Título.
 - Cuerpo.
 - Identificación del solicitante.
 - Nombre y apellidos del solicitante.
 - Número del DNI.
 - Domicilio: tipo, nombre de la vía, número, piso, código postal y localidad.
 - Si hay representante:
 - Nombre y apellidos.
 - Número DNI.
 - Exposición:
 - «Expone».
 - Motivos que originan la solicitud.
 - Hechos que la fundamentan.
 - Razones que la justifican.
 - Normas en que se ampara la solicitud (si se conocen).
 - Si desea ser notificado electrónicamente, indicando el correo electrónico.
 - Solicitud.
 - «Solicita».
 - Contenido de la solicitud.
 - Pie.
 - Datación.
 - Antefirma (del solicitante) y firma.
 - Identificación del destinatario.

3.2.3 Clasificación de los documentos administrativos

1039. La clasificación de los documentos consiste en archivar éstos de una forma lógica y no arbitraria que permita una localización rápida de los mismos en cualquier momento. Atendiendo a las características o criterios existentes en

1222 (Diputación de Huesca, 2010), pág 43

la empresa a la hora de poder clasificar, podremos establecer distintas formas:

1040. Decisión: en ellos se declara la voluntad sobre materias de las que son competentes¹²²³.
- Resolución o acuerdo.
 - Decreto.
1041. Transmisión: comunica la existencia de actos o hechos a otras personas, órganos o entidades.
- Notificación.
 - Comunicación
 - Anuncio.
 - Oficio.
 - Carta.
1042. Constancia: son aquellos mediante los cuales acreditan actos, hechos o efectos.
- Acta.
 - Certificado.
1043. Juicio: contienen una declaración de juicio de un órgano administrativo, de una persona o de una entidad (pública o privada) sobre las cuestiones de hecho o de derecho que son objeto de un procedimiento administrativo.
- Informe.
 - Dictamen.

3.2.3.1 Clasificación de los documentos

1044. Existen varios criterios para clasificar los documentos¹²²⁴:
- Atendiendo al modo de realización, los dividimos en *manuscritos* o *realizados por procedimientos mecánicos*.
 - Por su naturaleza, en *originales* o *reproducciones*.
 - Por su finalidad, en *públicos* o *privados*.
1045. El artículo 317 LEC¹²²⁵ enumera como documentos públicos a efectos de prueba en el proceso los siguientes:
- Las resoluciones y diligencias de actuaciones judiciales de toda especie y los testimonios que de las mismas expidan los secretarios judiciales.
 - Los autorizados por notario con arreglo a derecho.
 - Los intervenidos por Corredores de Comercio colegiados.
 - Las certificaciones que expidan los registradores de la propiedad y Mercantiles de los asientos registrales.

1223 (Diputación de Huesca, 2010), pág. 11)

1224 (Antón y Barberá & Méndez Baquero, 2005), pág. 35

1225 Párrafo 2280

- Los expedidos por funcionarios públicos legalmente facultados para dar fe en lo que se refiere al ejercicio de sus funciones.

3.2.3.2 Clases

1046. La doctrina ha venido incluyendo, de forma general las siguientes categorías dentro de la noción de documento electrónico¹²²⁶:
- Documento electrónico: aquel que ha sido generado en soporte papel, transmitido o transcrito por medios electrónicos (caso de un fax).
 - Documento informático: aquel que hace uso de la informática en su generación, transmisión o transcripción (*printout*).
 - Documento telemático: aquel que además de utilizar la informática en su generación, transmisión o transcripción, utiliza un medio de comunicación entre ordenadores (*Electronic Data Interchange*).
1047. Una «administración» de modelos de documentos permite mantener de forma centralizada un catálogo de plantillas y modelos de documentos que pueden ser utilizados en diversos procesos¹²²⁷.

3.2.3.3 Tipología documental

1048. Es necesario establecer una clasificación de los distintos tipos de documentos que, conteniendo el término electrónico, no son equivalentes¹²²⁸:
- Documento electrónico de archivo: todo documento con carácter de original que sea reflejo y evidencia de cualquier actividad o transacción y, por lo tanto, sea garantía con validez jurídica llena de los derechos y de las obligaciones de la ciudadanía y, también, de la misma institución. Todos los documentos electrónicos de archivo se integrarán, preceptivamente, al sistema de gestión documental en el momento de su creación o captura.
 - Documento electrónico simple: aquellos que no tienen la condición de archivo, son los que no aportan ninguna garantía legal, a pesar de poder constituir o ser considerados como documentos de apoyo a la gestión administrativa. En términos generales, serán todos los documentos generados a partir de herramientas ofimáticas o bases de datos, pero que no cuentan con ningún tipo de validación. Su integración o no al sistema de gestión documental dependerá de las necesidades de gestión en cada proceso administrativo, pero siempre como documentación auxiliar.

1226 (Oller Rubert, 2008), pág. 95

1227 (Serra Serra, La gestión y conservación de documentos electrónicos mediante el sistema Baula, 2008), pág. 271

1228 (Casellas i Serra & Oliveras Artau, 2008), pág. 418-419

- Documento digitalizado: es sólo una forma de producción de documentos electrónicos, es decir, un mecanismo de captura por el cual un documento en soporte papel puede ser transformado, mediante dispositivos informáticos, en un documento electrónico. De esta manera, los documentos digitalizados pueden originar documentos electrónicos simples, con vistas a facilitar su distribución y consulta, y también documentos electrónicos de archivo, por lo tanto, válidos jurídicamente.

1049. Desde el descubrimiento de la escritura, el hombre se ha comunicado oralmente y mediante la elaboración de documentos, a lo que ahora debemos incluir un desdoblamiento de estos, ya que su producción se seguirá haciendo durante mucho tiempo en soporte papel y electrónico. Esto en sí mismo puede ser un gran problema, ya que a la hora de instrumentar un expediente administrativo, sea en su versión papel o electrónica, y en la medida que los documentos que lo contienen se hayan producido en uno y otro soporte, nos encontraremos con la dificultad de su tramitación, ya que una parte del expediente estaría sustentada en documentos papel y el resto en documentos electrónicos, haciendo compleja su tramitación y consulta.
1050. Para resolver esta problemática es indispensable disponer de una herramienta que permita la obtención de copias auténticas (o cualquier otro tipo que permita jurídicamente asimilarla al original), con cambio de formato. Para ello el artículo 30 LAE¹²²⁹ estableció esta posibilidad, de manera que cuando nos encontremos ante un documento cuyo original se ha creado en soporte papel y lo queramos incluir en un procedimiento electrónico, técnica y jurídicamente podremos obtener una copia electrónica con valor jurídico idéntico al original. Lo mismo sucede a la inversa¹²³⁰, de tal manera que cuando pretendamos incluir un documento emitido originalmente en soporte electrónico y este forme parte de un procedimiento (y consiguientemente el expediente en el que se sustenta) se tramite en soporte papel, podremos obtener una copia auténtica en este soporte. La disponibilidad de esta herramienta permite trabajar con todos los documentos en uno u otro soporte, con base en el diseño de gestión establecido por la Administración instructora.
1051. La utilidad que estamos describiendo debe admitir la entrada de todos los documentos que conformen un expediente, con independencia de su origen, si bien es conveniente que sean originales o copias electrónicos, en base a una mayor facilidad de procesamiento. El objetivo es crear un solo documento, en formato «PDF», a nuestro juicio, en aplicación del ENI, y por criterios de libre distribución de las herramientas disponibles para su lectura, que para meros efectos de consulta, cree un documento que contiene todos los incluidos en el expediente, manteniendo el orden y secuenciación establecido en el índice electrónico que conforma el expediente.
1052. A nuestro juicio, cualquier Administración que trabaje en procedimientos sustentados en soportes electrónicos, requiere obligatoriamente de una

1229 Párrafo 2121

1230 Artículo 30.5 LAE. Párrafo 2124

herramienta que responda a estas características descritas. Independientemente del uso por la Administración, es posible que su uso se ponga a disposición de los ciudadanos, por ejemplo para la aportación de documentación complementaria en los procesos en los que son parte, facilitando las actuaciones tanto para el ciudadano como para la Administración.

1053. Esta herramienta, en la medida que disponga de la utilidad de obtención de copias auténticas electrónicas con cambio de formato, de documentos originales electrónicos, será de gran utilidad para las nuevas tareas de los gestores de información, que deberán mantener actualizados los formatos de los documentos, no solo los admitidos en el ENI, sino incluso las herramientas disponibles en todo momento. Sirva como ejemplo las dificultades que hoy día tendríamos para abrir en un ordenador un documento creado en los años ochenta (incluso en los años noventa). Por ejemplo, los documentos de texto creados con el editor de texto «WordPerfect», las hojas de cálculo «Lotus 1-2,-3» o las bases de datos «dBase» que no siempre pueden ser abiertos por los programas ofimáticos actuales. Esta problemática no solo es de los formatos de los ficheros y de las aplicaciones informáticas requeridas para su lectura, podemos encontrarnos con la dificultad añadida del soporte físico en el que se encuentran estos ficheros, como puede ser el caso de los «diskettes 5 ¼», o los denominados «winchester».

1054. Las condiciones establecidas en la NTI deben ser consideradas para su aplicación, al menos, sobre los siguientes tipos de documentos que se hallen en formato electrónico¹²³¹:

- Documentos de decisión:
 - Resoluciones.
 - Acuerdos.
 - Contratos.
 - Convenios.
 - Declaraciones.
- Documentos de transmisión:
 - Comunicaciones.
 - Notificaciones.
 - Publicaciones.
 - Acuses de recibo.
- Documentos de constancia:
 - Actas.
 - Certificados.
 - Diligencias.
- Documentos de juicio:
 - Informes.
- Documentos de ciudadano:
 - Solicitudes.
 - Denuncias.

1231 (España (RNTIDE), 2011), párrafo 17

- Alegaciones.
- Recursos.
- Comunicaciones.
- Facturas.
- Otros incautados.
- Otros.

3.2.3.4 Resoluciones

- 1055.** Reguladas en el artículo 89 LRJ-PAC¹²³². Cuando pongan fin al procedimiento administrativo decidirán todas las cuestiones planteadas por los interesados y aquellas otras derivadas del mismo. Recogen las decisiones adoptadas por los órganos antes del inicio, durante la tramitación de un procedimiento, así como cuando ponen fin.
- 1056.** Las resoluciones las podemos clasificar en función del siguiente esquema¹²³³:
- Según el sentido de la decisión:
 - Positivas: estiman la solicitud del ciudadano o ratifican la iniciativa de la Administración.
 - Negativas: desestiman la solicitud del ciudadano o rectifican la iniciativa de la Administración.
 - Según el contenido de la decisión:
 - Ampliatorias: aumentan o extienden las facultades de los ciudadanos. Entre estas podemos encontrar las subvenciones, ayudas, derechos de propiedad o explotación, autorizaciones, reconocimiento de derechos económicos.
 - Restringidas: limitan las facultades o capacidades de los ciudadanos, como por ejemplo las sanciones.
 - Modificación: modifican resoluciones administrativas previas. Como ejemplos encontramos la rectificación de errores, revocaciones, estimación de recursos administrativos, declaración de nulidad de pleno derecho.
 - Inadmisión: cuando una solicitud pretende que se concedan derechos que no se contemplan en el ordenamiento jurídico, o que de forma evidente carecen de fundamento.
- 1057.** Si el procedimiento se ha iniciado por el interesado:
- La resolución será congruente con las peticiones formuladas por este.
 - En ningún caso puede agravar su situación inicial.
 - La Administración tiene potestad para incoar de oficio un nuevo procedimiento.
- 1058.** La decisión contendrá:
- Motivación cuando se trate de¹²³⁴:

1232 Párrafo 2019

1233 (Diputación de Huesca, 2010), págs. 11 y 12)

- Actos que limiten derechos subjetivos o intereses legítimos.
 - Revisiones de oficio de disposiciones o actos administrativos, recursos administrativos, reclamaciones previas a la vía judicial, o procedimientos de arbitraje.
 - Cuando se separen del criterio seguido en actuaciones precedentes, o dictamen de órganos consultivos.
 - Acuerdos de suspensión de actos.
 - Adopción de medidas provisionales.
 - Acuerdo de tramitación de urgencia.
 - Acuerdo de ampliación de plazos.
 - Cuando se dicten en el ejercicio de potestades discrecionales.
 - Cuando lo disponga una disposición legal o reglamentaria expresa.
 - Cuando pongan fin a procedimientos selectivos y de concurrencia competitiva, según se disponga en la convocatoria, deben quedar acreditados los fundamentos de la resolución¹²³⁵.
 - Recursos contra la misma que procedan, indicando el órgano administrativo o judicial ante el que hubieran de presentarse y plazo para interponerlos¹²³⁶.
- 1059.** La Administración tiene la obligación de resolver¹²³⁷, excepto cuando exista silencio, oscuridad o insuficiencia de los preceptos legales aplicables al caso.
- 1060.** Se podrá declarar la inadmisión de solicitudes¹²³⁸ de reconocimiento de derechos no previstos en el ordenamiento jurídico, así como las carentes de fundamento.
- 1061.** La aceptación de informes o dictámenes, servirá de motivación a la resolución cuando se incorporen al texto de la misma¹²³⁹.

3.2.3.5 Documentos administrativos de transmisión

- 1062.** Su objeto es comunicar la existencia de actos o hechos a otras personas, órganos o entidades¹²⁴⁰.
- 1063.** Para su clasificación podemos acudir a:
- Según la relación existente:
 - Internos: emisor y receptor son órganos o unidades de la misma administración.

1234 Artículo 54.1 LRJ-PAC. Párrafo 1958

1235 Artículo 54.1 LRJ-PAC. Párrafo 1958

1236 Artículo 89.3 LRJ-PAC. Párrafo 2019

1237 Artículo 42.1 LRJ-PAC. Párrafo 1934

1238 Artículo 89.4. Párrafo 2020

1239 Artículo 89.5. Párrafo 2019

1240 (Diputación de Huesca, 2010), págs.. 13 y 14

- Externos: el receptor es el ciudadano, entidad privada u otra administración.
- Según el contenido, cuando los receptores son los ciudadanos o las entidades privadas:
 - Notificaciones: de acuerdos o resoluciones.
 - Anuncio (o publicación): de acuerdos o resoluciones,.
 - Comunicación: de hechos o circunstancias relacionadas con un procedimiento.

1064. El modelo de documento sobre el que se tramita se tiene que optar entre el oficio o carta. El primero sería cuando se dirige a otras unidades administrativas o administraciones, así como a los ciudadanos. El modelo carta es utilizado para las comunicaciones personales o protocolarias.

3.2.3.6 Documentos administrativos de constancia

1065. Se trata de aquellos documentos mediante los cuales la administración acredita actos, hechos o efectos¹²⁴¹.

1066. Estos documentos responden a la siguiente clasificación:

- Actas: relación escrita de lo sucedido, tratado o acordado en una junta. Certificación, testimonio, asiento o constancia oficial de un hecho¹²⁴².
- Certificado: documento en que se asegura la verdad de un hecho¹²⁴³.
- Certificado de actos producidos por silencio administrativo.

3.2.3.7 Documentos administrativos de juicio

1067. El objeto de estos documentos es realizar una declaración de juicio de un órgano administrativo, de una persona o entidad (pública o privada), sobre las cuestiones de hecho o de derecho que son objeto de un procedimiento administrativo¹²⁴⁴.

1068. Los órganos competentes para tramitar y resolver un procedimiento administrativo reciben, a través de los informes, los datos, valoraciones y opiniones necesarios para adoptar las decisiones correspondientes. Nunca se emiten de oficio, sino que siempre son solicitados.

1069. Respecto a su clasificación, distinguiremos los siguientes:

- Informe: descripción, oral o escrita, de las características y circunstancias de un suceso o asunto¹²⁴⁵. Contiene las condiciones observadas por un técnico.

1241 (Diputación de Huesca, 2010), pág. 15

1242 RAE

1243 RAE

1244 (Diputación de Huesca, 2010), pág. 16

1245 RAE

- Dictamen: opinión y juicio que se formula o emite sobre algo¹²⁴⁶.

3.2.3.8 Documentos de los ciudadanos

1070. No siendo estrictamente documentos administrativos, son empleados por los ciudadanos y el propio personal para relacionarse con la administración. Comparten con los documentos administrativos ciertas características comunes de estructura y estilo¹²⁴⁷.
1071. Su clasificación responde a la siguientes distribución:
- Solicitud: contiene una o varias peticiones del ciudadano con el fin de que el órgano administrativo al que se dirige satisfaga una o varias pretensiones con fundamento en un derecho subjetivo o un interés legítimo.
 - Denuncia: el ciudadano, en cumplimiento o no de una obligación legal, informa a un órgano administrativo sobre la existencia de un determinado hecho que pudiera obligar a la iniciación de un procedimiento administrativo.
 - Alegación: el interesado en un procedimiento administrativo aporta datos o valoraciones de carácter fáctico o jurídico para que los responsables lo consideren.
 - Recurso: el ciudadano demanda la anulación de un acto administrativo que afecta a sus derechos o intereses, por considerar que incurre en alguna de las causas de invalidez previstas en el ordenamiento jurídico.

1246 RAE

1247 (Diputación de Huesca, 2010), pág 17



4 Actos administrativos

*«Si buscas resultados distintos,
no hagas siempre lo mismo.»*

Albert Einstein.

4 Actos administrativos

4.1 Concepto

El acto administrativo es una institución más del Derecho Administrativo, no «la» institución por excelencia, que tenga que resumir todas las peculiaridades de este Derecho. En un sentido amplio, acto administrativo es todo acto jurídico dictado por la Administración y sometido al Derecho Administrativo. Esta acotación de lo que es un «acto administrativo», en la medida que se plasma en un documento, es una de las piezas fundamentales a la hora de la elaboración de los documentos, en tanto su consideración como actos administrativos, de manera que tendremos que diferenciar entre «documentos actos administrativos» de aquellos que no lo son, se distinguirá:

- De la actuación no jurídica (actos materiales).
- De los actos jurídicos producidos por los administrados, aun siendo propios del Derecho Administrativo (actos del administrado).
- De los actos jurídicos dictados por la Administración que no están sometidos al Derecho Administrativo (actos de Derecho Privado, Procesal, Laboral o Constitucional, etcétera)

1072. Se excluyen de la consideración de actos administrativos a los Reglamentos, así como los actos contractuales para hacer con ellos una teoría propia de los contratos de la Administración. Finalmente, se independiza también el uso de la coacción administrativa para hacer de la misma una teoría singular, de modo que el acto administrativo se concreta en lo que son declaraciones y no ejecuciones. Acto administrativo sería el acto jurídico unilateral de la Administración distinto del Reglamento y consistente precisamente en una declaración¹²⁴⁸.

1073. Los actos administrativos se producirán por escrito, a menos que su naturaleza exija o permita otra forma más adecuada de expresión y constancia¹²⁴⁹. Es posible la realización de actos administrativos verbalmente¹²⁵⁰, si bien hay que dejar constancia del mismo: cuando sea necesario, por escrito y con la firma del titular del órgano inferior o funcionario que la recibe oralmente; procediendo a la comunicación a la autoridad de la que procede. Si se trata de resoluciones, el titular autoriza una relación de las que haya dictado, con expresión de su contenido.

1074. Cuando nos encontremos ante una serie de actos de la misma naturaleza, todos ellos pueden refundirse en uno solo con el acuerdo del órgano

1248 (García de Enterría & Fernández, Curso de Derecho Administrativo I, 2002), pág. 543.

1249 Párrafo 1959

1250 Párrafo 1960

competente¹²⁵¹. Se deberán especificar las personas y otras circunstancias que individualicen los efectos del acto para cada interesado.

1075. Las actuaciones administrativas se garantizan con el procedimiento administrativo, ya que es el cauce natural para la formalización de la voluntad de la Administración, concebido como un proceso de toma de decisiones.

4.1.1 Definición

1076. Para García de Enterría es la declaración de voluntad, de juicio, de conocimiento o de deseo realizada por la Administración en ejercicio de una potestad administrativa distinta de la potestad reglamentaria. Se trata de una declaración intelectual, lo que excluye las actividades puramente materiales. El campo propio de los actos tácitos es, o bien el orgánico o interno, o bien el de los reconocimientos de derechos o beneficios a favor de los particulares, el de los actos favorables, pudiendo en consecuencia identificarse un cambio de conducta en esa materia con una revocación irregular¹²⁵².
1077. La declaración puede ser de voluntad, que será lo normal en las decisiones o resoluciones finales de los procedimientos, pero también de otros estados intelectuales: de juicio, de deseo, de conocimiento, como es hoy pacíficamente admitido en la teoría general del acto jurídico. Las declaraciones de voluntad, que deciden una cuestión o resuelven un procedimiento, son especialmente relevantes en la actuación administrativa, pero no son las únicas. No pueden merecer el calificativo de actos impugnables, los dictámenes o informes, manifestaciones de juicio, que siendo meros actos de trámite provienen normalmente de órganos consultivos, ni tampoco las contestaciones a consultas de los administrados. Estas afirmaciones hay que entenderlas en el sentido de que sólo las declaraciones de voluntad o resoluciones son recurribles por separado¹²⁵³.
1078. La declaración en la que el acto administrativo consiste debe proceder de una Administración, precisamente, lo que excluye los actos jurídicos del administrado (que son también actos jurídicos regulados por el Derecho Administrativo). El acto administrativo es, esencialmente un acto unilateral: «los actos administrativos que dicten las AA.PP. se producirán por el órgano competente»¹²⁵⁴. La procedencia formal de la declaración en que el acto consiste de una Administración Pública puede operarse, o bien de una manera directa, que es lo normal, a través del órgano dotado con la competencia oportuna¹²⁵⁵, o bien de una manera indirecta, por una persona

1251 Párrafo 1961

1252 (García de Enterría & Fernández, Curso de Derecho Administrativo I, 2002), págs. 544 y 545.

1253 (García de Enterría & Fernández, Curso de Derecho Administrativo I, 2002), pág. 546.

1254 Párrafo 1957.

1255 Párrafo 1957

sin la condición subjetiva de Administración Pública, pero que actúa poderes delegados por una Administración¹²⁵⁶.

1079. La declaración administrativa en la que el acto consiste se presenta como el ejercicio de una potestad administrativa, *«no ser suficiente que formalmente sea dictado un acto por un órgano de la Administración, sino que la materia sobre que verse su contenido sea administrativa y no lo es, según el artículo 2 LJ aquella que aunque relacionada con actos de la Administración Pública, se atribuya por una Ley a la jurisdicción social o a otra jurisdicción»*¹²⁵⁷. No hay potestad sin norma previa y todas las potestades son tasadas y específicas, que no existen potestades indeterminadas. No hay acto sin norma específica que lo autorice y lo prevea, que el acto administrativo, por diferencia sustancial con el negocio jurídico privado, es esencialmente típico, desde el punto de vista legal, nominado, no obediente a ningún genérico principio de autonomía de la voluntad, sino, exclusivamente, a la previsión de la Ley¹²⁵⁸: *«el contenido de los actos se ajustará a lo dispuesto por el ordenamiento jurídico»*¹²⁵⁹.
1080. La potestad administrativa ejercida en el acto ha de ser distinta de la potestad reglamentaria (el reglamento crea o innova derecho objetivo, el acto lo aplica)¹²⁶⁰.

4.2 Elementos de los actos administrativos

1081. Los elementos que componen los actos administrativos, se agrupan en subjetivos, objetivos y formales.

4.2.1 Elementos subjetivos

1082. Los elementos subjetivos se dividen en: administración, órgano, competencia e investidura del titular del órgano.

4.2.1.1 Administración

1083. La Administración ha de ser titular de la potestad de cuyo ejercicio se trata para dictar el acto. La Administración, como persona jurídica, se compone de órganos, a través de los cuales se manifiesta y obra. Sólo podrá dictar el acto considerado aquel órgano de la Administración que tenga atribuida la competencia para ello. La competencia es *«la medida de la potestad que corresponde a cada órgano»* siendo siempre una determinación normativa¹²⁶¹.

1256 (García de Enterría & Fernández, Curso de Derecho Administrativo I, 2002), pág. 547.

1257 S. 21.02.1981.

1258 (García de Enterría & Fernández, Curso de Derecho Administrativo I, 2002), pág. 548.

1259 Párrafo 1957

1260 (García de Enterría & Fernández, Curso de Derecho Administrativo I, 2002), pág. 548.

1261 (García de Enterría & Fernández, Curso de Derecho Administrativo I, 2002), pág. 549.

4.2.1.2 Órgano

1084. La distribución de competencias entre los varios órganos de un ente constituye una operación básica de la organización. Por razón de la materia se define a favor de un órgano un tipo de asuntos caracterizados por su objeto y contenido¹²⁶².

4.2.1.3 Competencia

1085. Por razón del lugar, los órganos tienen una competencia territorial determinada, dentro de la cual únicamente pueden ejercer válidamente su competencia material. La competencia puede limitarse por razón del tiempo, en términos absolutos o relativos. En un órgano deben confluír todos los criterios de competencia (material, territorial, temporal) para que, en ejercicio de la misma, pueda dictar válidamente el acto administrativo que dicha competencia autorice¹²⁶³.
1086. El término firma electrónica hay que limitarlo a la firma asociada a personas físicas, en ningún caso cuando se trate de personas jurídicas, indistintamente de si se trata de un órgano o una entidad. Cuando la Administración crea documentos de firma automática, estos deberán firmarse con un «sello de órgano» o «sello de entidad», así cuando la competencia que ejerce y que se materializa en el documento se corresponde con la de un órgano, haremos uso del «sello de órgano», en el resto de casos emplearemos el «sello de entidad».

4.2.1.4 Investidura del titular del órgano

1087. Es menester también que la persona o personas físicas que actúen en la correspondiente declaración como titulares de ese órgano ostenten la investidura legítima de tales (nombramiento legal, toma de posesión, situación de actividad o ejercicio, suplencia legal en su caso), no tengan relación personal directa o indirecta y procedan en las condiciones legales prescritas para poder actuar como tales titulares del órgano¹²⁶⁴.
1088. De la obligatoriedad de que las actuaciones de las Administraciones se realicen por personas físicas que ocupan un puesto que tiene asignadas una competencias para la realización de los actos administrativos, surge la necesidad de que junto a la firma electrónica del documento administrativo electrónico, por el que se materializa el acto administrativo, se inserte en el documento un sello de órgano que acredite que esta persona física en ese día y hora ocupaba un puesto que tiene asignadas las competencias correspondientes para dictar el acto administrativo en nombre de la Administración actuante.

1262 (García de Enterría & Fernández, Curso de Derecho Administrativo I, 2002), pág. 549.

1263 (García de Enterría & Fernández, Curso de Derecho Administrativo I, 2002), pág. 550.

1264 (García de Enterría & Fernández, Curso de Derecho Administrativo I, 2002), pág. 550.

4.2.2 Elementos objetivos

1089. Los elementos objetivos se dividen en: presupuesto de hecho, fin, causa, motivo, declaración, contenido y objeto.

4.2.2.1 Presupuesto de hecho

1090. Deben aislarse lo que son *presupuestos de hecho* propuestos por la norma para que el acto pueda y deba ser dictado por la Administración. Si la Administración «ejecuta» la Ley, resulta que la Ley como imperativo abstracto conecta una cierta consecuencia jurídica a un tipo de hecho específico. Como a su vez, el acto administrativo no es más que el ejercicio de una potestad, resulta que el mismo sólo puede dictarse en función del presupuesto de hecho tipificado por la norma de cuya aplicación se trata¹²⁶⁵.
1091. Un caso especialmente significativo de presupuesto de hecho legitimador se da en el procedimiento administrativo, en el cual la concatenación de los actos hace que el acto precedente sea presupuesto necesario del sucesivo¹²⁶⁶; la infracción de ese orden sucesivo supone, por tanto, un vicio legal por ese motivo.

4.2.2.2 Fin

1092. Consiste en el objetivo a perseguir, según la norma creadora. «*la Administración Pública sirve con objetividad los intereses generales*»¹²⁶⁷. El acto administrativo, en cuanto es ejercicio de una potestad, debe servir necesariamente a ese fin típico, e incurrirá en vicio legal si se aparta de él o pretende servir una finalidad distinta¹²⁶⁸.

4.2.2.3 Causa

1093. En el artículo 53, segundo párrafo de la LRJ-PAC, se dispone que «*el contenido de los actos se ajustará a lo dispuesto por el ordenamiento jurídico y será determinado y adecuado a los fines de aquéllos*»¹²⁶⁹. Por su parte el artículo 6 del Reglamento de Servicios de las CC.LL., de 17 de julio de 1955,

1265 (García de Enterría & Fernández, Curso de Derecho Administrativo I, 2002), pág. 551.

1266 Giannini, encontrado en (García de Enterría & Fernández, Curso de Derecho Administrativo I, 2002), pág. 552.

1267 Artículo 103.1 CE, párrafo 1889

1268 (García de Enterría & Fernández, Curso de Derecho Administrativo I, 2002), pág. 552.

1269 Párrafo 1957

establece que *«El contenido de los actos de intervención será congruente con los motivos y fines que lo justifiquen»*¹²⁷⁰.

1094. El acto administrativo es precisamente un acto jurídico nominado, tipificado por la Ley, en cuanto que es fruto del ejercicio de potestades tasadas y especificadas por el ordenamiento y no de un abstracto y general principio de autonomía de la voluntad¹²⁷¹.

4.2.2.4 Motivo

1095. La Administración no tiene otra actuación ni otra vida psicológica que la estrictamente legal, de modo que no puede haber para ella motivos impulsivos de su acción marginales al Derecho. La Ley le impone en un número importante de supuestos la obligación de «motivar» sus actos (incluidos *«los que se dicten en el ejercicio de potestades discrecionales»*¹²⁷²), esto es, de hacer públicos mediante una declaración formal, los motivos de hecho y de derecho en función de los cuales ha determinado sus actos (*«serán motivados con sucinta referencia de hechos y fundamentos de Derecho»*). En el acto administrativo los motivos están siempre, y necesariamente, incorporados a la causa¹²⁷³.

4.2.2.5 Declaración

1096. Son nulos de pleno derecho los actos *«que sean constitutivos de infracción penal o se dicten como consecuencia de ésta»*¹²⁷⁴.

4.2.2.6 Contenido

1097. El contenido de la declaración debe acomodarse a lo dispuesto por el ordenamiento. En general se admiten las cláusulas particulares sólo dentro de los márgenes permitidos por la tipicidad del acto, no en cuanto las mismas puedan romper el marco legal típico y llevar a una libre configuración administrativa de la decisión¹²⁷⁵.

1270 Artículo 6 del Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales de 17 de junio de 1955

1271 (García de Enterría & Fernández, Curso de Derecho Administrativo I, 2002), pág. 553.

1272 Artículo 54 LRJ-PAC, párrafo 1958

1273 (García de Enterría & Fernández, Curso de Derecho Administrativo I, 2002), pág. 554.

1274 Artículo 62.1.d) LRJ-PAC. Párrafo 1972

1275 (García de Enterría & Fernández, Curso de Derecho Administrativo I, 2002), pág. 558.

4.2.2.7 Objeto

1098. El objeto de la declaración de la Administración puede ser un comportamiento del administrado, de otra Administración, de otro órgano, del titular del órgano, un hecho, un bien, una situación jurídica, su propia organización, o bien mixturas de esos objetos típicos, en cuanto sean propuestos por el ordenamiento como término final de la actividad jurídica de la Administración¹²⁷⁶.
1099. El objeto ha de ser lícito, determinado y posible¹²⁷⁷. La licitud excluye no sólo lo no autorizado por la Ley, en virtud del principio de legalidad, sino aún, dentro del ámbito habilitado, la materia, especialmente protegida, de los derechos reconocidos en la CE y de la dignidad de la persona¹²⁷⁸. En el mismo sentido un principio general *pro libertate* obliga a la Administración, cuando los contenidos del acto admitiesen diversas determinaciones, a elegir «el menos restrictivo de la libertad individual»¹²⁷⁹.

4.2.3 Elementos formales

4.2.3.1 El procedimiento y la forma de manifestación (la motivación)

1100. La sumisión del actuar administrativo a un determinado procedimiento ha pasado a ser en nuestro Derecho una exigencia constitucional¹²⁸⁰, lo cual implica otra notable diferencia entre el acto administrativo y el negocio jurídico privado. El acto administrativo no puede ser producido de cualquier manera, a voluntad del titular del órgano a quien compete tal producción, sino que ha de seguir para llegar al mismo un procedimiento determinado¹²⁸¹. Esta sumisión a un procedimiento nos sirve para apoyar la obligatoriedad de que todo el actuar de la Administración se debe canalizar por procedimientos previamente diseñados, autorizados e implementados, en los que este actuar siempre obedecerá a unos criterios preestablecidos y su correspondiente control.
- Una actividad administrativa determinada para llegar a la *fijación del supuesto de hecho* del que hay que partir.
 - *Participación de una pluralidad de sujetos o de órganos*. Cada uno con la función de iluminar un aspecto determinado, o todos ellos, de la cuestión a decidir¹²⁸².
 - Necesidad de *adoptar unas ciertas formas de actuación*

1276 (García de Enterría & Fernández, Curso de Derecho Administrativo I, 2002), pág. 558.

1277 Artículos 1.271 y sigs. CC). Párrafo 2272

1278 Artículo 100 LRJ-PAC y Sentencia 20.02.1959. Párrafo 2027

1279 Artículo 6.2 Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales de 17.06.1955. Artículo 96.2 LRJ-PAC. Párrafo 2026

1280 Artículo 105.c) CE. Párrafo 1890

1281 (García de Enterría & Fernández, Curso de Derecho Administrativo I, 2002), pág. 559.

1282 Artículo 86 LRJ-PAC. Párrafo 2016

- *La participación de las personas que tienen la condición formal de «partes» en el procedimiento distintas de la Administración actuante*¹²⁸³. Lo que en el procedimiento judicial o «proceso» se llama una «relación jurídico-procesal»

1101. El procedimiento no se limita a articular entre sí todas esas finalidades e intervenciones diversas; asegura también entre todas ellas un orden determinado en el cual los distintos actos deben ser cumplidos hasta concluir en la resolución final¹²⁸⁴. Una vez más estos principios de actuación de la Administración nos invitan a programar el empleo de las herramientas de gestión bajo la perspectiva de procedimientos basados en expedientes electrónicos compuestos por documentos administrativos electrónicos, cuya conformación se realice bajo un modelado de procesos automatizado, por medio del cual la secuencia de documentos se van integrando en el expediente por los órganos competentes, en base a un orden preestablecido.
1102. Aparece en el procedimiento una distinción fundamental entre decisión final o resolución y actos procedimentales, los cuales adoptan una posición instrumental respecto de aquélla. Unos y otros son actos administrativos, aunque con función y régimen diversos, y los actos procedimentales o de trámite gozan, no obstante estar ordenados a la producción final de la resolución de singularidad y de la relativa autonomía¹²⁸⁵. Los documentos administrativos electrónicos deben contener un conjunto de complementos, la mayoría de los cuales tendrán la condición de metadatos (los obligados por el ENI y los que la propia Administración determine). Entre estos complementos se encontrará el complemento que indica si, tratándose de un acto procedimental, el procedimiento al que se corresponde, o si se trata de un acto independiente. En este último caso es cuando mejor se puede apreciar la posibilidad contemplada en la LAE de que un documento pueda formar parte de más de un expediente.
1103. El procedimiento administrativo no es la expresión de un supuesto acto complejo unitario, desenvuelto a través del tiempo y en el cual participan sujetos y órganos diversos; no es una «forma de integración» de una sola voluntad administrativa que se nutriese de diferentes procedencias, no es un acto compuesto. No es un acto complejo, es más bien un complejo de actos, todos ellos instrumentales o auxiliares del acto final resolutorio o conclusivo, sin mengua de su sustantividad jurídica independiente¹²⁸⁶. Independientemente de que el expediente electrónico se conforma con la elaboración y firma electrónica de un índice, que contiene los documentos y sub-expedientes, parece que es recomendable que en el caso de los documentos que sean consecuencia de actos procedimentales, exista una manera de encadenar el orden entre ellos y que este orden se integre de

1283 Artículos 70, 80, 81, 84, 35.e) y 58 LRJ-PAC. Párrafos 1982, 2001, 2004, 2008, 1922 y 1964

1284 (García de Enterría & Fernández, Curso de Derecho Administrativo I, 2002), pág. 560.

1285 (García de Enterría & Fernández, Curso de Derecho Administrativo I, 2002), pág. 561.

1286 (García de Enterría & Fernández, Curso de Derecho Administrativo I, 2002), pág. 561.

alguna manera en el propio documento. Una propuesta la encontramos en el sistema de la formación de la cadena mediante la firma del primero y último de los documentos, mientras que el resto de eslabones se ordenan mediante la inclusión del *hash* del documento anterior. Así, no sólo obtendremos el orden (además del establecido en el expediente) sino que lo podremos establecer por secuencia que se forma empezando por el último eslabón y a partir de este iremos obteniendo el anterior, hasta llegar al primero.

1104. El acto administrativo, como toda declaración de un estado psicológico que ha de superar su fase de gestación o de propósito internos, necesita una *forma* externa de manifestación para acceder al mundo del Derecho¹²⁸⁷. La forma del acto administrativo es normalmente la escrita¹²⁸⁸ por algunas razones específicas: porque, en el caso normal de los actos recepticios, deben notificarse o publicarse¹²⁸⁹, actuaciones que sólo mediante forma escrita y con determinados requerimientos formales, pueden realizarse; porque, en la medida en que el acto expresa una declaración con autotutela ejecutoria, y más aún cuando dicha autotutela expresa una innovación en el mundo jurídico (creación, modificación o extinción de situaciones jurídicas), la certeza y la seguridad jurídicas, y también las eventuales necesidades de la propia ejecución de oficio¹²⁹⁰, exigen una constancia indubitada de tales efectos declaratorios y constitutivos y de su alcance concreto, lo cual sólo la forma escrita proporciona; porque, tratándose de actos de procedimiento (informes, propuestas, alegaciones, audiencias, actos de control, etcétera), especialmente cuando suponen la intervención de órganos o sujetos diversos, sólo la forma escrita puede asegurar la certidumbre de su producción y de la observancia del orden procedimental establecido, lo que viene a constituir el llamado «expediente»¹²⁹¹; porque resulta inexcusable en todos los supuestos en que es exigible legalmente el requisito de su motivación; porque la ordenación de los diversos actos producidos en relación con una determinada materia exige con completa frecuencia la registración o el archivo de antecedentes, procedimientos y resoluciones; porque la impersonalidad de la organización administrativa no puede hacer depender la constancia y la memoria de un acto de la subsistencia o la continuidad de un titular concreto¹²⁹².
1105. No hay que confundir la forma escrita de producción con la forma escrita de constancia. Así, por ejemplo, todos los órganos colegiados producen sus acuerdos, salvo excepción muy singular, en forma verbal, sólo que tales acuerdos han de hacerse constar seguidamente con un acta levantada por el secretario y aprobada por el colegio¹²⁹³. Es ésta también la fórmula de los

1287 (García de Enterría & Fernández, Curso de Derecho Administrativo I, 2002), pág. 561.

1288 Artículo 55 LRJ-PAC. Párrafo 1959

1289 Artículos 55 y sigs. LRJ-PAC. Párrafo 1959 y siguientes

1290 Artículo 95 LRJ-PAC. Párrafo 2025

1291 Artículos 74 y sigs. LRJ-PAC. Párrafos 1995

1292 (García de Enterría & Fernández, Curso de Derecho Administrativo I, 2002), pág. 561.

1293 Artículo 27 LRJ-PAC, párrafo 1911

actos dictados bajo la forma de actos «de orden de»¹²⁹⁴; la autoridad decide y el subordinado ante quien la decisión se expresa verbalmente la recoge en forma escrita y la comunica o notifica. Esta forma escrita de constancia basta para cumplir las finalidades expuestas, debiendo notarse que la formalización de la constancia es virtualmente definitiva, porque sólo muy excepcionalmente podrá investigarse la discrepancia entre la decisión y su reflejo escrito¹²⁹⁵.

1106. ¿Cuál ha de ser el contenido de la forma escrita ordinaria de los actos administrativos?. Un uso muy extendido suele imponer para los actos finales o resolutorios el siguiente contenido, que responde a las exigencias mínimas de identificación y de certeza del contenido resolutorio (poder ejercitado en el acto)¹²⁹⁶

- Preámbulo: suele referir los actos preparatorios (instancias, informes, propuesta) y las normas legales de competencia y en su caso de fondo, en que el mismo se funda.
- Motivación: la Ley obliga a la Administración a motivar la mayoría de sus decisiones, lo que quiere decir a hacer públicas las razones de hecho y de derecho en las cuales las mismas se apoyan. Motivar un acto administrativo es reconducir la decisión que en el mismo se contiene a una regla de derecho que autoriza tal decisión o de cuya aplicación surge. Por ello motivar un acto obliga a fijar¹²⁹⁷:
 - Hechos: de cuya consideración se parte y a incluir tales hechos en el supuesto de una norma jurídica.
 - Norma jurídica: razonamiento de cómo la norma jurídica impone la resolución que se adopte en la parte dispositiva del acto.

La motivación es no sólo una elemental cortesía, sino un requisito del acto de sacrificio de derechos¹²⁹⁸. Debe realizarse con la amplitud necesaria para el debido conocimiento de los interesados y su posterior defensa de derechos¹²⁹⁹. La doctrina del Tribunal Supremo ha precisado que la motivación escueta o sucinta, si es suficientemente indicativa, no equivale a ausencia de motivación, ni acarrea nulidad¹³⁰⁰.

- Parte dispositiva o resolución propiamente dicha: ha de corresponder a lo planteado por las partes y a lo suscitado por el expediente¹³⁰¹.
- Lugar, fecha y firma: la firma se puede realizar por delegación, o de orden de¹³⁰².

1294 Artículo 55.2 LRJ-PAC, párrafo 1956

1295 (García de Enterría & Fernández, Curso de Derecho Administrativo I, 2002), pág. 562.

1296 (García de Enterría & Fernández, Curso de Derecho Administrativo I, 2002), pág. 562.

1297 Artículo 54 LRJ-PAC, párrafo 1958

1298 STC de 17.07.1981.

1299 STC de 16.06.1982.

1300 STC de 16.06.1982.

1301 Artículo 89 LRJ-PAC. Principio de congruencia que complementa el principio de actuación de oficio. Párrafo 2019

- Notificación.

4.3 Clases

1107. El carácter nominado de los actos administrativos hace difícil formular una clasificación de los mismos, que para ser completa no tendría necesariamente que ser sistemática, sino remitida a la inagotable y cambiante casuística legal¹³⁰³.

4.3.1 Actos decisorios externos y actos no decisorios

1108. Se caracterizan por¹³⁰⁴:
- Son una declaración administrativa de voluntad.
 - Estar dirigidos a un sujeto.
 - Se definen ejecutoriamente una situación jurídica individualizada de dichos sujetos, o de la Administración respecto de ellos.
1109. Este tipo de actos expresaría el más característico modo de la actuación jurídica de la Administración, su actuación autoritaria o de poder público respecto del súbdito. Normalmente, son este tipo de decisiones las que son objeto de los recursos administrativos y jurisdiccionales¹³⁰⁵.
1110. La distinción entre actos decisorios (declaraciones de voluntad) y no decisorios (declaraciones de otros estados psicológicos), afectan a sujetos distintos de la Administración autora del acto, o bien internos¹³⁰⁶.

4.3.2 Actos resolutorios y de trámite

1111. Esta distinción está formulada desde un *principium divisiones*¹³⁰⁷ claro. La distinción aparece enunciada desde esta perspectiva en los artículos 107 LRJ-PAC¹³⁰⁸ en el que se establece que los interesados podrán interponer recursos contra los actos resolutorios o de trámite, si bien en este último caso sólo cuando decidan el fondo del asunto, imposibiliten la continuidad del procedimiento, produzcan indefensión o perjuicio irreparables a derechos e intereses legítimos.

1302 Artículo 55 LRJ-PAC, párrafo 1959

1303 (García de Enterría & Fernández, Curso de Derecho Administrativo, 2011), pág. 593.

1304 (García de Enterría & Fernández, Curso de Derecho Administrativo, 2011), pág. 594.

1305 (García de Enterría & Fernández, Curso de Derecho Administrativo, 2011), pág. 594.

1306 (García de Enterría & Fernández, Curso de Derecho Administrativo, 2011), pág. 595.

1307 Criterio o fundamento conforme al cual se realiza la división.
<prepasur.files.wordpress.com/2012/10/unidad-ii-lc3b3gica-2011.docx>. Consulta
20.05.2013

1308 Párrafo 2032

1112. En el artículo 25 LJCA¹³⁰⁹ se establecen los casos de admisibilidad del recurso contencioso-administrativo, contemplando los dispuestos en la LRJ-PAC.
1113. La distinción toma su base en la circunstancia de que los actos se dictan en el seno de un procedimiento administrativo, En este procedimiento hay una resolución final, que es la que decide el fondo del asunto (artículo 89 LRJ-PAC¹³¹⁰) y para llegar a ella ha de seguirse un *iter* especial, con fases distintas, con intervención de órganos o personas diversos, con actos también diferentes. Estos actos previos a la resolución son los que la Ley llama «actos de trámite», con un tecnicismo discutible, puesto que parece aludir a los actos de ordenación del procedimiento, cuando en realidad incluye también los actos materiales distintos de los de simple ordenación (informes, propuestas, autorizaciones previas, aprobaciones iniciales) que preparan la resolución final. Todos los actos del procedimiento son instrumentales de la resolución, se ordenan al mejor acierto o garantía de ésta. La resolución «decide» el fondo, dice el artículo 89.1 LRJ-PAC¹³¹¹.
1114. Por lo que comporta una decisión de voluntad; también no obstante, en los actos de trámite hay decisiones de voluntad (por ejemplo: denegar una prueba, admitir la condición de interesado de un tercero, recabar un dictamen, etcétera), aunque con frecuencia en ellos se manifiestan declaraciones de juicio (informes), de deseo (propuestas), de conocimiento (constataciones, certificaciones, etcétera). A su vez, la decisión, en cuanto tenga «interesados» (esto es, se produzca en un procedimiento donde hay partes¹³¹², lo cual tampoco ocurre siempre), debe notificarse¹³¹³, para hacer efectivo su efecto externo, afectante a la esfera jurídica de dichas partes. Pero tampoco ello implica que los actos de trámite sean, por contraste, actos internos; los hay que son tales (un informe, una providencia que ordena el pase a otro órgano, etcétera), sin perjuicio de que tengan también una eventual relevancia externa; pero hay también actos de trámite directamente externos de relación con las partes (comunicaciones, pruebas, otorgamiento de audiencia, etcétera)¹³¹⁴.
1115. La distinción entre resoluciones y actos de trámite no puede edificarse sobre la circunstancia de que las primeras sean declaraciones de voluntad con efectos externos, en tanto que los segundos no sean ni una cosa ni otra. Por el contrario, se trata de una distinción puramente funcional en el seno de un procedimiento administrativo; los actos de trámite son actos instrumentales de las resoluciones, las preparan, las hacen posibles. Es una distinción

1309 Párrafo 2263

1310 Párrafos 2020 y 2021

1311 Párrafo 2018

1312 Artículo 31 LRJ-PAC, párrafo 1915

1313 Artículo 58 LRJ-PAC, párrafos 1964 y siguientes

1314 (García de Enterría & Fernández, Curso de Derecho Administrativo, 2011), pág. 596.

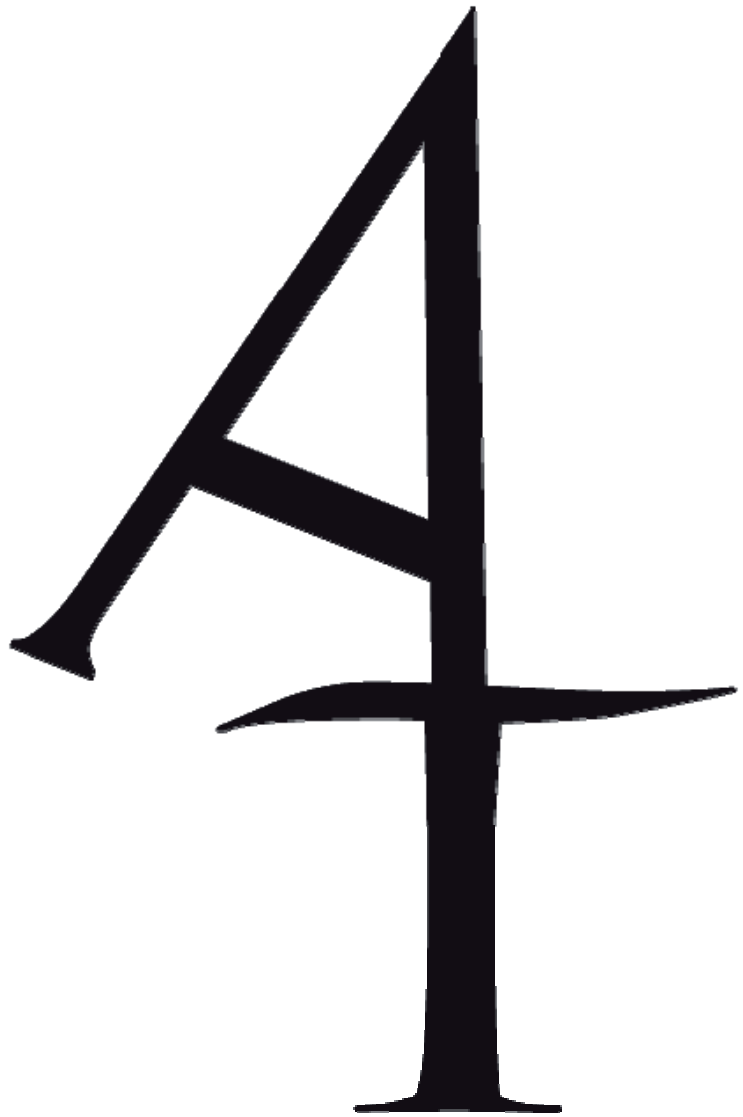
firmemente establecida con base en la propia estructura del procedimiento administrativo¹³¹⁵.

- 1116.** El interesado puede exigir a las AA.PP. y al personal a su servicio las responsabilidades a que haya lugar en razón de los defectos de tramitación que hayan podido producirse en el curso del procedimiento^{1316 1317}.

1315 (García de Enterría & Fernández, Curso de Derecho Administrativo, 2011), pág. 597.

1316 Artículos 35.j) y 41 LRJ-PAC, párrafos 1925 y 1933

1317 (García de Enterría & Fernández, Curso de Derecho Administrativo, 2011), pág 597.



5 Procedimiento administrativo

*«Los libros no están hechos para pensar,
sino para ser sometidos a investigación»*

Umberto Eco

5 Procedimiento administrativo

Menéndez-Morán, Gumersindo Azcárate¹³¹⁸ escribió que: «en cuanto a la burocracia, la empleomanía y el expedienteo, estos tres vicios que se dan la mano, desaparecerán el día en que se establezca un procedimiento administrativo, con trámites precisos y plazos fijos, sin secretos para nadie, y en que se organicen debidamente las carreras del Estado. Entonces se cortarán los vuelos a la burocracia, porque todo su poder estriba en la arbitrariedad y en la irresponsabilidad de hecho de que gozan los funcionarios públicos, escudados en la ilusoria responsabilidad de los ministros»¹³¹⁹.

1117. La Ley de Procedimiento Administrativo, de 19 de octubre de 1889, publicada en la *Gaceta de Madrid* de 25 de octubre de 1889 (Ley Azcárate), estableció las siguientes bases:

- Registro de entrada.
- Extractos de documentos presentados.
- Dictamen del Jefe de Negociado.
- Reducción de plazos en acuerdos de mera tramitación.
- Informes y sus plazos de emisión.
- Prórroga de los plazos.
- Plazo de ejecución de los acuerdos.
- Duración máxima y caducidad de los procedimientos.
- Orden de tramitación.
- Trámite de audiencia.
- Notificaciones.
- Recurso de alzada.
- Recurso extraordinario.
- Recurso de queja.
- Extractos de los procedimientos de recurso.
- Responsabilidades de los funcionarios en la tramitación de los procedimientos.
- Responsabilidad del funcionario por acordar trámites dilatorios innecesarios.
- Responsabilidad penal por prevaricación.

1118. La interpretación conjunta de algunas de estas bases permite sostener la consagración de un principio de formación de expedientes, así como una preocupación extraordinaria por el régimen de los documentos. En todos los reglamentos de la Ley Azcárate es notoria la importancia de las cuestiones

1318 Gumersindo Azcárate, fue miembro de la Institución Libre de Enseñanza: hizo contribuciones al derecho privado y social. También fue jefe de negociado (cesado), tras quejarse de la destitución arbitraria de un compañero.

1319 Azcárate, Gumersindo, *El régimen parlamentario en la práctica*, Tecnos, Madrid, 1978, pág. 84. Apud. (Rivero Ortega, 2008), pág. 70.

documentales, verdadero centro del régimen procedimental¹³²⁰. El Real Decreto del Ministerio de Fomento, como norma desarrolladora de la Ley Azcárate, en su artículo 26 establece la posibilidad de recuperar los documentos presentados por los interesados, una vez terminada la tramitación del expediente.

1119. Con el fin de facilitar el control judicial, en alguna norma de nuestro Derecho positivo se concretan más las obligaciones de conservación de la documentación. Así el inciso del apartado cuarto del artículo 48 LJCA¹³²¹ dispone que la Administración conservará siempre el original o una copia autenticada de los expedientes que envíe. Una adecuada regulación del deber de conservación de los documentos pasa necesariamente por la imposición general a todos los documentos administrativos de un plazo mínimo común de conservación, dentro del cual no deben ser destruidos¹³²².

1120. En el artículo 148 del RDOFEL¹³²³ se indica que las entidades locales deberán velar por la custodia, ordenación, clasificación y catalogación de los documentos y expedientes. Por otra parte, en el artículo 171 RDOFEL¹³²⁴ se dispone que los documentos y expedientes originales sólo podrán salir de las oficinas por las siguientes causas:

- Que soliciten, mediante escrito, su desglose quienes lo hubieren presentado, una vez que hayan surtido los efectos consiguientes.
- Que hayan de enviarse a un organismo público en cumplimiento de los trámites reglamentarios o para que recaiga resolución definitiva.
- Que sean reclamados por los Tribunales de Justicia.

De los documentos originales que se remitan, habrá que dejar una fotocopia o copia autorizada en el Archivo. No olvidemos que el RDOFEL data de 1986, momento en el que las TICs actuales brillaban por su ausencia, pero refleja la preocupación por no dejar lagunas en el procedimiento de archivo.

1121. El artículo 54.7 de la Ley 7/2007, de 12 de abril, Estatuto Básico del Empleado Público (LEBEP)¹³²⁵ incluye el mandato de garantizar la constancia y permanencia de los documentos para su transmisión y entrega a los posteriores responsables.

1122. El procedimiento no se resume en un acto de naturaleza compleja —la resolución—, en el que vendrían a fundirse, perdiendo su propia identidad, todos los anteriores a él, ni tampoco consiste en un mero agregado de actos heterogéneos por su origen y por su contenido, carentes de toda relación estructural entre sí. Se trata, más bien, de una cadena, cuyos distintos eslabones aparecen articulados a través de un vínculo común, sin merma de

1320(Rivero Ortega, 2008), pág. 74

1321 Párrafo 2264

1322 Fernández Ramos, Severiano. *El derecho de acceso a los documentos administrativos*. Marcial Pons, Madrid, 1997, pág. 428. Apud. (Rivero Ortega, 2008), pág. 133.

1323 Párrafo 2289

1324 Párrafo 2292

1325 Párrafo 2295

su individual propia, en orden a un fin único a cuya consecución coadyuvan¹³²⁶.

1123. Lo que renuncia a regular por completo la LAE es el derecho de acceso a los expedientes electrónicos. Aunque el principio general también debería ser la accesibilidad, la condición electrónica de estos expedientes, y su posible tratamiento informatizado, puede reclamar algunas especialidades en cuanto al régimen de acceso¹³²⁷.
1124. Existe una diferencia cualitativa, producto del salto cuantitativo, del acceso a la información en papel a la contenida en soportes electrónicos. El volumen que puede manejarse es mucho mayor, como lo son la rapidez y las posibilidades de sistematización para extraer conclusiones, lo que obliga a matizar algunos límites¹³²⁸.
1125. Técnicamente no es tan difícil arbitrar, como de hecho ya hacen algunas Administraciones, mecanismos de consulta directa del estado del expediente para los interesados, mediante el uso de la firma electrónica¹³²⁹.
1126. La Administración debe diferenciar los datos sensibles (por ejemplo, nombres, domicilios, circunstancias personales cuyo conocimiento puede afectar a la intimidad de los protagonistas de los expedientes, datos bancarios, etcétera) de aquéllos con carácter público (que deben ser mayoría) y comprobar cuando se solicita el acceso que no se sobrepasan los límites que fija la misma Constitución¹³³⁰. Pero, en definitiva, la juridificación del poder informativo del Estado y el derecho a la autodeterminación informativo deben tener efectos sobre el régimen del acceso¹³³¹.5
1127. La importante innovación que puede y debe contribuir decisivamente a mejorar el funcionamiento interno de las AA.PP., a simplificar sus procedimientos, a promover su proximidad al ciudadano, a facilitar el acceso de este a la información y a incrementar la transparencia administrativa, fines todos ellos que la LAE se propone formalmente¹³³² y que deben tenerse muy presentes por ello a la hora de interpretar sus preceptos, es proporcionada por la administración electrónica¹³³³.

1326 (García de Enterría & Fernández, Curso de Derecho Administrativo I, 2002), pág. 449.

1327 (Rivero Ortega, 2008), pág. 175.

1328 (Rivero Ortega, 2008), pág. 176.

1329 (Rivero Ortega, 2008), pág. 174

1330 Gay Fuentes, Celesta, *Intimidad y tratamiento de datos en las Administraciones públicas*, Universidad Complutense, Madrid, 1995. Apud. (Rivero Ortega, 2008), pág. 176.

1331 Vid. Souvirón Morenilla, José María, «En torno a la juridificación del poder informativo del Estado y el control de datos por la Administración pública», *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 40, 1994. Arroyo Yanes, Luis Miguel, «El Derecho a la autodeterminación informativa frente a las Administraciones públicas (Comentario a la STC 254/93, de 20 de julio)», *Revista Andaluza de Administración Pública*, núm. 16, 1993. Apud. (Rivero Ortega, 2008), pág. 176.

1332 Artículo 3 LAE, párrafo 2058

1333 (García de Enterría & Fernández, Curso de Derecho Administrativo, 2011), pág. 477

5.1 Concepto

1128. El procedimiento administrativo no es un acto complejo, sino, más propiamente, una complejo de actos, del administrado y de la Administración, de diversos valores todos ellos, aunque con sustantividad jurídica propia, sin perjuicio de su carácter instrumental respecto de la resolución final¹³³⁴.
1129. El procedimiento administrativo está sometido a un conjunto de tensiones que procede de su propia complejidad en el marco de la LRJ-PAC, de su complejidad con la LAE y, finalmente, de la reconversión de ambas en el marco de la Directiva de Servicios del Mercado Interior¹³³⁵. Este conjunto de tensiones hace que no sea sencilla la configuración actual del procedimiento administrativo sometida, por un lado, a una amplia reforma estructural como la que supone la Administración electrónica y, por otro, a la de la pérdida de la referencia clásica de la autorización administrativa como elemento clave de la ordenación de la actividad administrativa¹³³⁶. La LAE intenta dar un cambio al considerar que la utilización de la tecnología es posible analizarla desde una perspectiva global y general que responda a una lógica —el acceso de los ciudadanos a los servicios públicos— configurada desde la perspectiva de los derechos de los ciudadanos y de los interesados.
1130. Con carácter general y como se desarrolla desde la publicación de la LRJ-PAC, el marco normativo ha sido enormemente facilitador de la transformación de la actuación administrativa en una actuación presidida por la utilización de la tecnología, consciente, probablemente, el legislador de los efectos de rapidez, veracidad, simplicidad y disponibilidad que la tecnología consigue en las relaciones humanas y en la utilización de la información y que pueden acabar configurando un panorama ciertamente diferente al de la Administración clásica muy vinculada al «culto al papel»¹³³⁷.
1131. En la formalización de la actuación administrativa la transformación ha sido especialmente perceptible en los intentos de sistematización, que tradicionalmente se situaban en la conocida trilogía de policía, fomento y servicio público y que, hoy, han debido ser complementadas con otros conceptos que dan entrada a actuaciones evidentes de las AA.PP. como la

1334 (García de Enterría & Fernández, Curso de Derecho Administrativo I, 2002), pág. 448.

1335 Gamero Casado, E. (2010): «Ventanilla única y Administración electrónica en la transposición de la Directiva de Servicios», en «Ventanilla única y Administración electrónica en la Directiva de Servicios», en Vicente Blanco, D. J. y Rivero Ortega, R. (Dirs.): *Impacto de la transposición de la Directiva de Servicios en Castilla y León*, Consejo Económico y Social de la Comunidad de Castilla y León, Valladolid. Apud. (Palomar Olmeda, 2010), pág. 598

1336 Palomar Olmeda, A. (2010): «Los nuevos retos del Derecho Administrativo: Ley de Administración electrónica y Ley ómnibus», *Revista SEPIN administrativo*, núm. 7.

1337 (Palomar Olmeda, 2010).

planificadora, la preventiva, la económica o la de conformación de la infraestructura de la vida económica y social¹³³⁸.

1132. La existencia de un cauce formal es, uno de los rasgos más característicos de nuestro sistema administrativo, común en todos los regímenes inspirados en el modelo francés. Esto consiste en que las AA.PP. actúan habitualmente con sujeción a formas rituales; toman sus decisiones y llevan a cabo su actuación de manera formal, observando un determinado procedimiento que se haya definido e impuesto coactivamente mediante normas jurídicas. No hay que olvidar la necesidad constitucional de asegurar el acierto y la legalidad de las actuaciones abiertas, transparentes y con participación de los interesados y afectados en las mismas¹³³⁹.
1133. En la evolución normativa podemos destacar a la LRJ-PAC como el marco normativo de mayor incidencia en el ámbito de la utilización de la tecnología dentro de la actividad administrativa, en general, y del procedimiento administrativo en particular. El artículo 45¹³⁴⁰ trata de dar cobertura general a la actuación de las AA.PP. valiéndose de medios electrónicos e informáticos. La habilitación para la utilización de medios electrónicos en los procedimientos administrativos y en la actuación administrativa está hecha en términos ciertamente genéricos y permite la utilización de la tecnología en el procedimiento en todas sus fases y momentos e, incluso, en el ámbito decisional (terminación).
1134. Dentro de la utilización en el procedimiento administrativo de medios electrónicos, con carácter general, la legislación analizada presenta un procedimiento administrativo cuyas regulaciones aparecen en paralelo desde el bloque procedimental común y desde la normativa reguladora de los procedimientos electrónicos. Sin embargo, desde una perspectiva estructural tal diferencia no es mantenible. Esta regulación en paralelo exige analizar la posición desde lo que constituye la regulación matriz: la del procedimiento administrativo común que, de hecho, y al margen del instrumento utilizado, es el que da cobertura competencial a la propia LAE¹³⁴¹.
1135. Podemos diferenciar el propio contenido de las normas administrativas en función de su inclusión expresa en el procedimiento o de su aplicación por propio imperativo legal:
- Instrumentos electrónicos meta-procedimentales que operan *ope legis*¹³⁴². No son disponibles por el órgano administrativo que regula el procedimiento. Una vez que el procedimiento se convierte en electrónico

1338 Parejo Alfonso, L. (2003): *Derecho Administrativo*, Ariel, Barcelona. Apud. (Palomar Olmeda, 2010), pág. 600

1339 Santamaría Pastor, J. (2004): *Principios de Derecho Administrativo General II*, Madrid. Apud. (Palomar Olmeda, 2010), pág. 601

1340 Párrafos 1946 y siguientes

1341 (Palomar Olmeda, 2010), pág. 604

1342 De pleno Derecho, por imperativo legal.
<http://bonfante.wordpress.com/2007/04/18/expresiones-y-aforismos-juridicos-latinos/>.
 Consulta 15.05.2013

operan por imperativo legal. Su operatividad se produce por propia iniciativa legal sin que su admisión en el procedimiento concreto tenga que ser habilitada por las normas procedimentales comunes.

- Instrumentos procedimentales disponibles por la Administración o el órgano que conforma el procedimiento. El órgano en cuestión decide el alcance de la utilización, los trámites en los que se aplica y los programas o formas en los que se realiza.

1136. Debe extenderse la adaptación procedimental a este ámbito porque es preciso que los ciudadanos conozcan las posibilidades procedimentales y la propia conformación procedimental en su integridad y en sus diversas versiones. Sólo existen dos soluciones que, no se presentan como necesariamente alternativas y pueden darse de forma simultánea:

- Que la norma procedimental de adaptación que procede del tronco del procedimiento administrativo común sea la que realice esta determinación y en consecuencia, señale cuales son los elementos y los trámites en los que el procedimiento se realiza desde instrumentos electrónicos.
- Que esta función se atribuya, en exclusiva, a las normas previstas en el artículo 39 LAE¹³⁴³.

1137. La solución más razonable sería la de considerar imprescindible que sean las normas de adaptación procedimental las que determinen el alcance de la utilización procedimental de la electrónica (como tecnología), una de cuyas características debe ser, precisamente, la de dar a conocer las características y requerimientos que prevé el artículo 39 LAE¹³⁴⁴. Esta ley, al igual que hacía la LRJ-PAC, opta por considerar que el procedimiento administrativo, la actuación interna (*back-office*) para la creación o remoción de situaciones jurídicas, también puede ser objeto de «mecanización»¹³⁴⁵.

1138. El análisis que se plantea de las distintas fases en las que se conforma el procedimiento administrativo, se ha llevado a cabo siguiendo a Palomar Olmeda¹³⁴⁶.

1139. En el artículo 13 de la Ley 29/2010, de 3 de agosto, Ley de uso de medios electrónicos en sector público de Cataluña (LCUME)¹³⁴⁷ de uso de los medios electrónicos en el sector público de Cataluña, se regula el «derecho a un espacio personalizado en las relaciones con el sector público de Cataluña con los ciudadanos y las empresas», disponiendo que los ciudadanos y las empresas, en las relaciones con el sector público, tienen derecho a disponer de un espacio personalizado en la sede electrónica corporativa, en la que, debidamente identificados y autenticados, puedan, de forma sencilla, llevar a cabo las siguientes acciones:

1343 Párrafo 2138

1344 Párrafo 2138

1345 (Palomar Olmeda, 2010), pág. 618

1346 (Palomar Olmeda, 2010), págs. 618 a 644

1347 Párrafo 2296

- Acceder al estado de las relaciones y los trámites que llevan a cabo electrónicamente con la correspondiente administración.
 - Acceder a la documentación anexada a los trámites y gestiones efectuados electrónicamente.
 - Recibir el documento acreditativo de la resolución del procedimiento iniciado electrónicamente.
 - Acceder a las notificaciones y comunicaciones que les envía la Administración.
 - Acceder a su perfil y modificarlo, en su caso.
 - Poner a disposición del sector público la información necesaria para resolver sus procedimientos administrativos.
1140. Se trata en gran medida de que toda la filosofía y valores tradicionales del acto y del procedimiento administrativo, fundamentalmente basados hasta ahora en el papel como soporte de la información, se trasplanten al mundo incorporal de la acción administrativa electrónica¹³⁴⁸.
1141. Requisitos para el empleo de medios informáticos en el procedimiento administrativo.
- Debe identificarse con garantías al órgano autor del documento.
 - Es necesario que previamente se aprueben por el órgano competente los programas y aplicaciones electrónicas, informáticos y telemáticos que vayan a utilizarse por las AA.PP.
 - Que se garantice la autenticidad, integridad y conservación, así como, en su caso, la recepción por el interesado, de los documentos así emitidos.
1142. El Derecho es lenguaje y técnica, expresando los principios y valores superiores de la Constitución, El procedimiento es lo que garantiza la legalidad, el acierto y la oportunidad en la toma de decisiones¹³⁴⁹.
1143. Los principios de seguridad y predecibilidad son los principios a los que van ligadas las formas. Si el Derecho implica una cierta liturgia no es solamente por el sentido ritual de ceremonia que conlleva el aparato solemne del Estado y la Justicia sino porque las formas, los trámites y los procedimientos proporcionan seguridad y evitan lo arbitrario¹³⁵⁰.
1144. En el ámbito del Derecho Administrativo las formas adquieren importancia en la adopción de las decisiones, esto es, de los actos administrativos que es la forma en que se pronuncia y habla la Administración. Unos actos cuya legalidad debe poder ser controlada desde fuera mediante técnicas que pivotan, en buena medida, sobre la verificación exacta del cumplimiento y adecuación de los procedimientos. Para lo cual resulta imprescindible la constancia de todos los documentos y trámites que van conformando los

1348 [Barnés, J. (2000): «Una reflexión introductoria sobre el Derecho Administrativo y la Administración Pública en la Sociedad de la Información y del Conocimiento». En *Administración de Andalucía. Revista Andaluza de Administración Pública*, núm. 40. Apud. (Valero Torrijos J. , 2008), (pág. 66)].

1349(Rivero Ortega, 2008), prólogo (Martín Rebollo, Luis) pág. 17

1350(Rivero Ortega, 2008), prólogo (Martín Rebollo, Luis) pág. 18

diferentes pasos y que constituyen, todos ellos, lo que convencionalmente se denominan los *expedientes administrativos*¹³⁵¹.

1145. La constancia documental de ese elemento formal de los actos se ha plasmado habitualmente en papel, pero que nada impide que lo haga en otros soportes; tecnologías que están al servicio de la eficacia pero sin que por ello puedan quedar mermadas las ineludibles garantías¹³⁵².
1146. Los documentos cumplen funciones de información para la Administración, que le permite anticipar decisiones o facilitar la comunicación, pero también informan al ciudadano para el ejercicio de sus derechos, para optar por diversas alternativas personales, para hacer real el principio de transparencia y, eventualmente, el de participación. Y todo ello está en la base del principio de confianza legítima, que tanta potencialidad tiene y que está plasmado incluso normativamente en el artículo 3.1 LRJ-PAC^{1353 y 1354}.
1147. La LAE no puede considerarse, sin embargo, el primer hito de establecimiento del procedimiento administrativo electrónico en nuestro país, pues convivimos hace tiempo con esta nueva realidad, aplicada por la propia Administración, sobre todo en la vertiente tributaria. La aplicación de las TICs al procedimiento administrativo se ha traducido fundamentalmente en la regulación de las notificaciones y comunicaciones electrónicas, o los registros telemáticos, abiertos 24 horas al día, 365 días al año¹³⁵⁵.
1148. El artículo 4.b) LAE¹³⁵⁶ establece el principio de igualdad, disponiendo que con objeto de que en ningún caso el uso de medios electrónicos pueda implicar la existencia de restricciones o discriminaciones para los ciudadanos que se relacionen con las AA.PP. por medios no electrónicos, tanto respecto al acceso a la prestación de servicios públicos como respecto a cualquier actuación o procedimiento administrativo sin perjuicio de las medidas dirigidas a incentivar la utilización de los medios electrónicos. Es necesario distinguir entre aquellos supuestos donde la actuación telemática resulta preceptiva, en cuyo caso la diferencia de trato tendría menos justificación, de aquellos otros donde corresponde al administrado la facultad de decidir la vía de comunicación con la Administración. En esta segunda hipótesis, es el interesado quien asume la carga de digitalizar la información a remitir realizando la presentación en soporte informático o por medios telemáticos, de modo que adelanta la actividad administrativa de recogida y sistematización de los datos que debería haberse llevado a cabo si la presentación se hubiera realizado en soporte papel utilizando los registros convencionales. La diversidad en el trato puede convertirse en discriminatoria por arbitraria cuando no exista una justificación material suficiente en razón del sistema de presentación utilizado, los que nos llevaría

1351(Rivero Ortega, 2008), prólogo (Martín Rebollo, Luis) pág. 20

1352(Rivero Ortega, 2008), prólogo (Martín Rebollo, Luis) pág. 20

1353 Párrafo 2058

1354(Rivero Ortega, 2008), prólogo (Martín Rebollo, Luis) pág. 21.

1355 (Rivero Ortega, 2008), pág. 164

1356 Párrafo 2064

a rechazar el establecimiento de plazos de presentación diversos o la exigencia de requisitos distintos para la misma actuación que no vengan determinados por las especificidades técnicas de la vía de comunicación empleada¹³⁵⁷.

1149. En la Sentencia del Tribunal Constitucional (STC 160/1990, de 18 de octubre), respecto al principio de igualdad consagrado en el artículo 14 CE¹³⁵⁸ se dispone que lo prohibido por este precepto tanto en las previsiones normativas como en su aplicación concreta por los poderes públicos, es el tratamiento desigual de los que se encuentran en situaciones esencialmente similares, así como que, si se introducen elementos de diferenciación para inferir de ellos tratamientos distintos, esos elementos han de ser razonables y justificados para evitar en todo caso discriminaciones arbitrarias.
1150. El procedimiento administrativo es una garantía para el administrado, que supone que la actividad de la Administración tiene que canalizarse obligatoriamente a través de unos cauces determinados como requisito mínimo para que pueda ser calificada de actividad legítima¹³⁵⁹.
1151. El procedimiento es el camino, el *iter* jurídicamente regulado *a priori*, a través del cual una manifestación jurídica de un plano superior (generalmente una norma) produce una manifestación jurídica en un plano inferior (una norma de rango subalterno o un acto singular no normativo). El procedimiento, en general, se singularizaría, por lo tanto, en el mundo del Derecho Administrativo como el modo de producción de los actos administrativos¹³⁶⁰.
1152. En la exposición de motivos de la LRJ-PAC, se ha puesto un cuidado especial en subrayar, a partir de la CE, «*un nuevo concepto de Administración, sometida a la Ley y al Derecho, acorde con la expresión democrática de la voluntad popular*»¹³⁶¹, que debe «*trascender a las reglas de funcionamiento interno para integrarse en la sociedad a la que sirve como el instrumento que promueve las condiciones para que los derechos constitucionales del individuo y los grupos que integran la sociedad sean reales y efectivos*». El procedimiento administrativo «*no es neutral en una dinámica de modernización del Estado*», por lo tanto. Muy al contrario, «*es un instrumento adecuado para dinamizar su avance y, por lo tanto, las reglas esenciales del procedimiento son una pieza fundamental en el proceso de modernización de nuestra sociedad y de su Administración*»¹³⁶².
1153. Cada uno de estos actos responde a unas reglas propias de validez y resulta, incluso de un procedimiento específico, distinto del procedimiento principal que en cada caso se considere; todos ellos tienen su propia causa o funcionalidad específica y lo es, en fin, que pueden ser anulados

1357 (Valero Torrijos J. , 2007), págs. 56 y 57.

1358 Párrafo 1885

1359 (García de Enterría & Fernández, Curso de Derecho Administrativo, 2011), pág. 456

1360 (García de Enterría & Fernández, Curso de Derecho Administrativo, 2011), pág. 457

1361 Párrafo 1893

1362 Párrafo 1894

independientemente de la resolución final; aunque por un principio de orden y no por ninguna razón sustantiva, que no existe, se prohíba, como regla general, la impugnación independiente de los mismos, a menos que produzcan indefensión, en cuyo caso recuperan toda su autonomía¹³⁶³.

5.2 Principios

1154. Estos principios son el único medio de asegurar un mínimo de unidad que se viene resistiendo desde hace un siglo a los preceptos con los que, de un modo u otro, ha pretendido el legislador reducir la tendencia a la dispersión y al particularismo. De esta manera podrá llegar a comprenderse la esencia¹³⁶⁴.

5.2.1 Principios generales del procedimiento administrativo

1155. La esencia de la institución del procedimiento administrativo consta de una triple dimensión: vehículo de participación de los administrados en la elaboración de las decisiones administrativas, mecanismo de garantía de los derechos de los particulares, cauce para la pronta y eficaz satisfacción de los intereses generales¹³⁶⁵.
1156. Es esencial en todo procedimiento su carácter contradictorio, es decir, la posibilidad de que se hagan valer los distintos intereses en juego y de que esos intereses sean adecuadamente confrontados en presencia de sus respectivos titulares antes de adoptar una decisión definitiva.
1157. El principio de contradicción ilumina todas las fases del procedimiento administrativo y es a su luz como deben interpretarse todas y cada una de sus normas reguladoras y como deben valorarse todas y cada una de las actuaciones que lo integran¹³⁶⁶.
1158. El principio «*in dubio pro actione*»¹³⁶⁷ postula a favor de la mayor garantía y de la interpretación más favorable al ejercicio del derecho de acción. El procedimiento administrativo no ha sido ciertamente concebido por el legislador como una carrera de obstáculos cuya superación sea requisito necesario para la adopción de la resolución final, sino como un cauce ordenado capaz de garantizar la legalidad y el acierto de aquella dentro del más absoluto respeto de los derechos de los particulares¹³⁶⁸.

1363 (García de Enterría & Fernández, Curso de Derecho Administrativo, 2011), pág. 463

1364 (García de Enterría & Fernández, Curso de Derecho Administrativo, 2011), pág. 478

1365 (García de Enterría & Fernández, Curso de Derecho Administrativo I, 2002), pág. 463.

1366 (García de Enterría & Fernández, Curso de Derecho Administrativo I, 2002), pág. 465.

1367 En caso de duda, debe resolverse esta en el sentido más favorable a la continuación del procedimiento hasta su total conclusión.

1368 (García de Enterría & Fernández, Curso de Derecho Administrativo I, 2002), pág. 467.

1159. El principio de oficialidad, recogido en el artículo 74.1 LRJ-PAC¹³⁶⁹ indica que «*el procedimiento se impulsará de oficio en todos sus trámites*», a diferencia de lo que ocurre en el ámbito de la jurisdicción civil donde, por regir el principio dispositivo, se entiende que el proceso es cosa de las partes, de quienes depende, en consecuencia, su progresión¹³⁷⁰.
1160. El artículo 78.1 LRJ-PAC¹³⁷¹ establece, que «los actos de instrucción necesarios para la determinación, conocimiento y comprobación de los hechos en virtud de los cuales deba pronunciarse la resolución, se realizarán de oficio por el órgano que tramite el procedimiento». La apertura de un período de prueba es también obligatoria para la Administración, aun en el supuesto de que no medie petición al efecto de los interesados, «cuando la Administración no tenga por ciertos los hechos alegados» por éstos «o la naturaleza del procedimiento lo exija»¹³⁷².
1161. La LRJ-PAC garantiza un mínimo de imparcialidad exigible en todo caso a los agentes que actúan en su nombre a través de las técnicas de abstención y recusación reguladas en los artículos 28¹³⁷³ y 29¹³⁷⁴.
1162. El principio de transparencia, insta la necesidad de que el expediente no sea un secreto para los interesados. La proposición Azcárate incluyó que «los interesados tendrán derecho a que se les comunique el estado del expediente y el contenido de los informes, de las normas y de los acuerdos, pudiendo presentar en su vista los documentos que estime útiles a su defensa»¹³⁷⁵.
1163. La Ley pretende garantizar la calidad y transparencia de la actuación administrativa, y romper la tradicional opacidad de la Administración, introduciendo un nuevo concepto sobre la Administración con el ciudadano¹³⁷⁶.
1164. De todos estos derechos nuevos el de acceder a los archivos y registros administrativos es, sin duda, el más trascendental y está llamado a transformar radicalmente los hábitos tradicionales de nuestra Administración, que, a partir de ahora, está emplazada a actuar en despachos de cristal, a la vista de todos los ciudadanos y no sólo de los interesados en cada procedimiento concreto¹³⁷⁷.
1165. Los antiguos Reglamentos ministeriales de procedimiento administrativo acostumbraban a afirmar el carácter gratuito del procedimiento

1369 Párrafo 1995

1370 (García de Enterría & Fernández, Curso de Derecho Administrativo I, 2002), pág. 469.

1371 Párrafo 1999

1372 Artículo 80.2 LRJ-PAC, párrafo 2002

1373 Párrafos 1912 y 1913

1374 (García de Enterría & Fernández, Curso de Derecho Administrativo I, 2002), pág. 474.

1375 (García de Enterría & Fernández, Curso de Derecho Administrativo I, 2002), pág. 476.

1376 (García de Enterría & Fernández, Curso de Derecho Administrativo I, 2002), pág. 478.

1377 (García de Enterría & Fernández, Curso de Derecho Administrativo I, 2002), pág. 478.

administrativo. La LRJ-PAC no lo hace, de todas formas, el principio sigue teniendo valor informador general, a pesar de las múltiples agresiones que ha debido soportar¹³⁷⁸.

1166. Hasta ahora la gestión documental que las Administraciones han realizado, se ha centrado fundamentalmente en la cumplimentación de unos trámites de manera progresiva, en la que nos impulsaban a los sucesivos. Es necesario que los modelos de gestión tengan en cuenta a los distintos perfiles de usuarios y aplicaciones. La perspectiva más innovadora del procedimiento administrativo la aporta Barnés¹³⁷⁹, quien lo contempla como «secuencias organizadas de obtención y tratamiento de la información; un sistema para estructurar los múltiples contactos y relaciones que se producen entre el ciudadano y la Administración o entre Administraciones diferentes».

5.2.2 Carácter contradictorio

1167. Consiste en que se hagan valer los distintos intereses en juego y de que esos intereses sean adecuadamente confrontados en presencia de sus respectivos titulares antes de adoptar una decisión definitiva. Si estos derechos se niegan, si se eliminan o se limita arbitrariamente la posibilidad de contradicción so pretexto de especialidades más o menos reales, no puede decirse siquiera que exista verdadero procedimiento en sentido jurídico¹³⁸⁰.
1168. En términos constitucionales estrictos no hay procedimiento válido si no existe igualdad de oportunidades entre las partes en cada una de las piezas, trámites o momentos procesales, esto es, si no existe un auténtico debate contradictorio tanto sobre los hechos, como sobre su calificación jurídica. El principio de contradicción ilumina así todas las fases del procedimiento administrativo y es a su luz como deben interpretarse todas y cada una de sus normas reguladoras y como deben valorarse todas y cada una de las actuaciones que lo integran¹³⁸¹.

5.2.3 «In dubio pro actione»

1169. Este principio se postula a favor de la mayor garantía y de la interpretación más favorable al ejercicio del derecho de acción y, por lo tanto, en el sentido de asegurar, en lo posible, más allá de las dificultades de índole formal, una decisión sobre el fondo de la cuestión objeto del procedimiento¹³⁸².
1170. La LRJ-PAC incorpora a su texto abundantes aplicaciones de este principio:

1378 (García de Enterría & Fernández, Curso de Derecho Administrativo I, 2002), pág. 480.

1379 (Barnés Vázquez, 2006)

1380 (García de Enterría & Fernández, Curso de Derecho Administrativo, 2011), pág. 478

1381 (García de Enterría & Fernández, Curso de Derecho Administrativo, 2011), pág. 480

1382 (García de Enterría & Fernández, Curso de Derecho Administrativo, 2011), pág. 483

- Artículo 110.2¹³⁸³: el error en la calificación del recurso no obsta a su tramitación.
 - Artículo 92.1¹³⁸⁴: exige a la Administración que advierta al interesado con una antelación de tres meses de la amenaza de caducidad del procedimiento en caso de que este se encuentre paralizado por una causa imputable a aquél (sin cuya advertencia la resolución que declare la caducidad es nula).
 - Artículos 71.3¹³⁸⁵ y 76¹³⁸⁶: obligan al órgano administrativo a requerir al interesado para que subsane la falta por él cometida o acompañe los documentos exigidos en un nuevo plazo de diez días.
1171. La CE obliga a atenerse en todo caso a la interpretación de las normas en el sentido más favorable a la eficacia de los derechos fundamentales¹³⁸⁷, lo que equivale a una formal prohibición de las interpretaciones *contra cives*¹³⁸⁸
¹³⁸⁹.

5.2.4 Oficialidad

1172. El artículo 74.1 LRJ-PAC¹³⁹⁰ establece que «*el procedimiento se impulsará de oficio en todos sus trámites*». La Administración está específicamente obligada a desarrollar la actividad que sea necesaria para llegar a la decisión final, sin necesidad de que sea excitada en este sentido por los particulares, a diferencia de lo que ocurre en el ámbito de la jurisdicción civil donde, por regir el principio dispositivo, se entiende que el proceso es cosa de las partes, de quienes depende, en consecuencia, su progresión¹³⁹¹.
1173. Serían responsables directamente de la tramitación del procedimiento, los titulares de las unidades administrativas que tuvieran a su cargo la resolución o el despacho de los asuntos, a los que ordena adoptar «*las medidas oportunas para remover los obstáculos que impidan, dificulten o retrasen el ejercicio pleno de los derechos de los interesados o el respeto a sus intereses legítimos*»¹³⁹², facultando a los interesados para solicitar la exigencia de esa responsabilidad.

1383 Párrafo 2035

1384 Párrafo 2023

1385 Párrafos 1987 y siguientes

1386 Párrafo 1998

1387 Sentencias constitucionales de 6 de mayo de 1983, 14 de junio de 1984, 9 de febrero de 1985, etcétera

1388 Contra los ciudadanos

1389 STC de 30 de septiembre de 1985

1390 Artículo 74.1 LRJ-PAC, párrafo 1995

1391 (García de Enterría & Fernández, Curso de Derecho Administrativo, 2011), pág. 485

1392 Artículo 41 LRJ-PAC, párrafo 1933

1174. El artículo 78.1 LRJ-PAC¹³⁹³ establece «los actos de instrucción necesarios para la determinación, conocimiento y comprobación de los hechos en virtud de los cuales deba pronunciarse la resolución, se realizarán de oficio por el órgano que tramite el procedimiento». La apertura de un período de prueba es también obligatoria para la Administración, aun en el supuesto de que no medie petición al efecto de los interesados, «cuando la Administración no tenga por ciertos los hechos alegados» por éstos «o la naturaleza del procedimiento lo exija»¹³⁹⁴.
1175. La impulsión de oficio, que responde a las exigencias propias del interés público que el procedimiento administrativo pone en juego, da a este un acusado carácter inquisitorial: la Administración, gestora del interés público, está obligada a desplegar por sí misma, «ex officio»¹³⁹⁵, toda la actividad que sea necesaria para dar adecuada satisfacción a ese interés, sea cual sea la actitud, activa o pasiva, que puedan adoptar los particulares que hayan comparecido en el procedimiento¹³⁹⁶.

5.2.5 Economía procesal

1176. La CE establece en el artículo 103.1¹³⁹⁷ que «la Administración Pública sirve con objetividad los intereses generales y actúa de acuerdo con los principios de eficacia...». Este artículo lo ha reproducido el artículo 3.1 de la LRJ-PAC¹³⁹⁸ que en el apartado segundo impone a la Administración un criterio de eficiencia, esto es de economía de medios en su actuación. En el artículo 75 de la LRJ-PAC¹³⁹⁹ se obliga a acordar en un sólo acto todos los trámites que, por su naturaleza, admitan una impulsión simultánea y no sea obligado su cumplimiento sucesivo. El artículo 73 de la LRJ-PAC¹⁴⁰⁰ permite la acumulación de varios expedientes cuando exista entre ellos conexión íntima. Los artículos 63¹⁴⁰¹, 64¹⁴⁰², 65¹⁴⁰³, 66¹⁴⁰⁴ y 67¹⁴⁰⁵ limitan la eficacia invalidante de los defectos de forma y aseguran la conservación de actos y

1393 Artículo 78.1 LRJ-PAC, párrafo 1999

1394 Artículo 80.2 LRJ-PAC, párrafo 2002

1395 Por virtud del oficio o cargo de uno.<http://es.wikipedia.org/wiki/Ex_officio>. Consulta 15.05.2013

1396 (García de Enterría & Fernández, Curso de Derecho Administrativo, 2011), pág. 487

1397 Párrafo 1889

1398 Párrafo 1901

1399 Párrafo 1997

1400 Párrafo 1994

1401 Párrafo 1974

1402 Párrafo 1975

1403 Párrafo 1976

1404 Párrafo 1977

1405 Párrafo 1978

trámites, así como la conversión y convalidación, en su caso, de los mismos por iguales razones.

1177. El Tribunal Constitucional, acordó en sentencia: *«aunque la eficacia de la Administración es un bien constitucionalmente protegido, tal principio es de rango inferior a la igualdad, que es no sólo un derecho individual de los españoles, sino un principio al que está cometido el legislador e, incluso, un valor superior del ordenamiento jurídico»*¹⁴⁰⁶.

5.2.6 Exigencia de legitimación

1178. La promoción de un nuevo procedimiento administrativo o la participación en un procedimiento ya en marcha requiere en el particular una cualificación específica, es decir, una especial relación con el objeto del procedimiento (legitimación) que la LRJ-PAC concreta en la titularidad, al menos, de un interés legítimo que pueda resultar afectado por la resolución que se dicte¹⁴⁰⁷. Se requiere legitimación de la titularidad de un interés *«directo, personal y legítimo»*; el mero interés en la observancia de la legalidad, el interés simple derivado de la sola condición de miembro de la colectividad social, carece de virtualidad a efectos de legitimación.
1179. El artículo 31 de la LRJ-PAC¹⁴⁰⁸ comienza reconociendo la legitimación individual de los titulares de derechos e intereses legítimos, pero sitúa luego al mismo nivel los individuales y los colectivos *«aquellos cuyos intereses legítimos, individuales o colectivos»*, para terminar afirmando con carácter general que *«las asociaciones y organizaciones representativas de intereses económicos y sociales serán titulares de intereses legítimos colectivos en los términos que la Ley reconozca»*.

5.2.7 Imparcialidad

1180. La Administración reúne en el procedimiento administrativo la doble condición de juez y parte, razón por la cual el principio de la imparcialidad, característico del proceso, resulta relativizado en cierta medida¹⁴⁰⁹.
1181. Hay una tensión entre los postulados constitucionales de objetividad en el servicio a los intereses generales¹⁴¹⁰ y la imparcialidad de los funcionarios¹⁴¹¹.

1406 Sentencia de 3 de agosto de 1983 del Tribunal Constitucional

1407 (García de Enterría & Fernández, Curso de Derecho Administrativo, 2011), pág. 487

1408 Párrafo 1915

1409 (García de Enterría & Fernández, Curso de Derecho Administrativo, 2011), pág. 489

1410 Artículo 103.1 CE, párrafo 1889

1411 Artículo 103.3 CE, párrafo 1889

5.2.8 Transparencia

1182. La Ley Azcárate incluyó en su artículo 2º una regla 9ª según la cual *«los interesados tendrán derecho a que se les comunique el estado del expediente y el contenido de los informes, de las normas y de los acuerdos, pudiendo presentar en su vista los documentos que estimen útiles a su defensa»*. Esta regla terminó transformándose en el trámite de audiencia y vista del expediente ya instruido que hoy conocemos¹⁴¹².
1183. El procedimiento administrativo ha seguido debatiéndose entre la publicidad y el secreto, con clara ventaja para este último, a cuyo favor juegan tanto el deseo de los administradores de asegurarse una libertad de movimientos de la que en otro caso carecerían, como la inercia de la tradición y, por supuesto, la preponderancia prácticamente total de la forma escrita¹⁴¹³.
1184. El artículo 105.b)¹⁴¹⁴ reconoce a los ciudadanos la posibilidad de acceder *«a los archivos y registros administrativos, salvo en lo que afecte a la seguridad y defensa del Estado, la averiguación de los delitos y la intimidad de las personas»*.
1185. La LRJ-PAC pretende *«garantizar la calidad y transparencia de la actuación administrativa»* y romper *«la tradicional opacidad de la Administración»*, introduciendo *«un nuevo concepto sobre la relación de la Administración con el ciudadano»*, al que por eso el artículo 35¹⁴¹⁵ comienza reconociendo, en cuanto tal y no ya en la condición de interesado, una serie de derechos, como *«identificar a las autoridades y al personal al servicio de las AA.PP. bajo cuya responsabilidad se tramiten los procedimientos»*, el de *«obtener información y orientación acerca de los requisitos jurídicos o técnicos que las disposiciones vigentes impongan a los proyectos, actuaciones y solicitudes que se propongan realizar»*.
1186. De todos estos derechos nuevos el de acceder a los archivos y registros administrativos es, sin duda, el más trascendental y está llamado a transformar radicalmente los hábitos tradicionales de nuestra Administración, que, a partir de ahora, está emplazada a actuar en despachos de cristal, a la vista de todos los ciudadanos y no sólo de los interesados en cada procedimiento concreto¹⁴¹⁶. La Ley de Transparencia, Acceso a la Información y Buen Gobierno, actualmente en trámite parlamentario, supondrá el reconocimiento legal al acceso de los ciudadanos a la información archivada en las AA.PP. Si bien las Administraciones se proveen de los datos necesarios para su gestión, es cierto que estos tienen un valor que debe ser reportado a los ciudadanos, que en definitiva son quienes han sustentado económicamente su obtención y gestión.

1412 Artículo 2º, regla 10, de la Ley de 19 de octubre de 1889

1413 (García de Enterría & Fernández, Curso de Derecho Administrativo, 2011), pág 492

1414 Párrafo 1890

1415 Párrafo 1919

1416 (García de Enterría & Fernández, Curso de Derecho Administrativo, 2011), pág. 494

1187. A todos los ciudadanos, en efecto, refiere el artículo 37.1 de la LRJ-PAC¹⁴¹⁷ el «*derecho a acceder a los registros y a los documentos que, formando parte de un expediente, obren en los archivos administrativos, cualquiera que sea la forma de expresión, gráfica, sonora o en imagen o el tipo de soporte material en que figuren, siempre que tales expedientes correspondan a procedimientos terminados*», lo que sitúa nuestro Derecho en la línea de vanguardia que en el panorama comparado marca desde la temprana fecha de 1766 el ordenamiento sueco, en el que se inspiró la *Free information Act* norteamericana de 1966¹⁴¹⁸.
1188. El derecho de acceso habrá de ser ejercido en todo caso de forma que no se vea afectada la eficacia del funcionamiento de los servicios públicos¹⁴¹⁹, lo que implica que la petición ha de individualizar los documentos que se desee consultar, «*sin que quepa, salvo para su consideración con carácter potestativo, formular solicitud genérica sobre la materia o conjunto de materias*». El derecho no se agota, por lo demás, con la mera consulta, sino que conlleva el de obtener copias o certificados de los documentos consultados¹⁴²⁰.
1189. La nueva regulación garantiza la transparencia de la actividad de la Administración, cuyas razones y criterios de decisión son, a partir de ahora, accesibles para todos, pues a todos alcanza la posibilidad de consultar o manejar cuantos documentos, informes y resoluciones haya podido dictar aquélla en situaciones semejantes. Esto garantiza no sólo la crítica pública de su actuación, sino también la adecuada preparación del ejercicio de los propios derechos y el control ulterior de las decisiones administrativas que puedan adoptarse en relación a dicho ejercicio, aspectos éstos para los que es esencial la disponibilidad de una información fehaciente y completa del comportamiento de la Administración en casos semejantes. En esta línea merece destacarse también la previsión contenida en el artículo 37.10 de la LRJ-PAC¹⁴²¹ según la cual la Administración habrá de publicar regularmente las instrucciones y respuestas a consultas planteadas por los particulares u otros órganos administrativos que comporten una interpretación del Derecho positivo o de los procedimientos vigentes a efectos de que puedan ser alegadas por los particulares en sus relaciones con la Administración¹⁴²².
1190. Por modesto que en la práctica pueda ser el rendimiento del artículo 37 LRJ-PAC¹⁴²³ es evidente que con él se ha abierto una nueva etapa en la historia de nuestra Administración¹⁴²⁴.

1417 Párrafo 1927

1418 (García de Enterría & Fernández, Curso de Derecho Administrativo, 2011). Pág. 494

1419 Artículo 37.6 LRJ-PAC, párrafo 1927

1420 Artículo 37.8 LRJ-PAC, párrafo 1927

1421 Párrafo 1927

1422 (García de Enterría & Fernández, Curso de Derecho Administrativo, 2011), pág. 496

1423 Párrafo 1927

1424 (García de Enterría & Fernández, Curso de Derecho Administrativo, 2011), pág. 496

5.2.9 Gratuidad

1191. Los antiguos reglamentos ministeriales de procedimiento administrativo acostumbraban a afirmar el carácter gratuito del procedimiento administrativo. La LRJ-PAC no lo ha hecho, pero, de todas formas¹⁴²⁵.
1192. Abstracción hecha de las tasas, que pueden llegar a ser extraordinariamente gravosas en ciertos casos, el procedimiento administrativo en sí mismo (supuesta la posibilidad de comparecer personalmente sin representación ni asistencia letrada) no da lugar a otros gastos que los que, eventualmente, pueda llegar a ocasionar la práctica de las pruebas propuestas por el interesado, gastos cuyo abono podrá serle exigido a este por la Administración, incluso anticipadamente, a reserva de la liquidación definitiva¹⁴²⁶.

5.3 Regulación legal

1193. La LRJ-PAC descansa en el artículo 149.1.18 CE¹⁴²⁷ según el cual corresponde al Estado la competencia exclusiva sobre *«las bases del régimen jurídico de las AA.PP. y el régimen estatutario de sus funcionarios, que, en todo caso, garantizarán a los administrados un tratamiento común, sin perjuicio de las especialidades derivadas de la organización propia de las CC.AA.»*. El esquema *«bases más desarrollo»* permite a las CC.AA., en lo que respecta al primero de esos bloques competenciales, *«dictar sus propias normas siempre que se ajusten a las bases estatales»*. Partiendo de este planteamiento constitucional, el artículo 1 LRJ-PAC¹⁴²⁸ afirma que ésta *«establece y regula las bases del régimen jurídico, el procedimiento administrativo común y el sistema de responsabilidad de las AA.PP., siendo aplicable a todas ellas»*, precisando luego el artículo 2¹⁴²⁹ que, a estos efectos, se entiende por AA.PP.: la Administración General del Estado, las Administraciones de las CC.AA., las Entidades que integran la Administración Local, y que *«tendrán asimismo la consideración de Administración Pública»* las *«Entidades de Derecho Público con personalidad jurídica propia vinculadas o dependientes de cualquiera de las AA.PP.»*.

La LRJ-PAC en su artículo 42.1¹⁴³⁰, impide que la Administración no responda ante la solicitud que le formulen los ciudadanos, por ello establece que *«la Administración está obligada a dictar resolución expresa en todos los procedimientos y a notificarla cualquiera que sea su forma de iniciación»*,

1425 (García de Enterría & Fernández, Curso de Derecho Administrativo, 2011), pág. 496

1426 Artículo 81.3 LRJ-PAC, párrafo 2005

1427 Párrafo 1891

1428 Párrafo 1900

1429 Párrafo 1901

1430 Artículo 42.1 LRJ-PAC, párrafo 1934

excepto en «*los supuestos de terminación [...] por pacto o convenios, así como los procedimientos relativos al ejercicio de derecho sometidos únicamente al deber de comunicación previa a la Administración*».

1194. El procedimiento regulado en la LJR-PAC es aplicable a la total actividad de las AA.PP. y no sólo a la actividad administrativa en sentido estricto. Las cuestiones de procedimiento son siempre separables del fondo del asunto, de modo que el hecho de que este se regule por el Derecho Privado no exonera a la Administración de su deber de atenerse a las normas propias del Derecho Administrativo en orden a la formación de su voluntad y a la exteriorización de la misma¹⁴³¹.

En el artículo 2 LRJ-PAC¹⁴³², se dispone que se «*establece y regula las bases del régimen jurídico, el procedimiento administrativo común y el sistema de responsabilidad de las AA.PP., siendo aplicable a todas ellas*»¹⁴³³. Se entiende por AA.PP. la Administración del Estado, Las Administraciones de las CC.AA. y las Entidades que integran la Administración Local y que «*tendrán asimismo la consideración de Administración Pública*» las Entidades de Derecho Público con personalidad jurídica propia vinculadas o dependientes de cualquiera de las AA.PP..

1195. La sujeción de la actividad de la Administración Pública a un procedimiento formal es sencillamente inexcusable y ello no sólo cuando se ejerciten potestades coactivas sobre ciudadanos, sino en todo el ámbito de actuación que tengan confiado y aun en el caso, antes extremo y hoy habitual, en que sus normas de creación remitan su operativa al Derecho Privado¹⁴³⁴.

5.3.1 Clases de procedimientos

1196. Las formas de la actividad administrativa comprenden funciones de limitación de la actividad de los particulares, de prestación de servicios públicos, de fomento de la actividad privada y actividades cuasi- judiciales (como la sancionadora y arbitral). Esto lleva consigo que las formas de intervención sean diferentes, por lo cual hay que hablar de varias clases de procedimientos administrativos¹⁴³⁵.
1197. En el Derecho Español, puede hablarse de un procedimiento no formalizado o flexible, y de otros procedimientos formalizados o rígidos, cuya tramitación escalonada se regula de forma preclusiva en otras normas legales y reglamentarias.
1198. Si se atiende a la pluralidad de actividades que pueden desarrollar las AA.PP., habrá que hablar de tantos procedimientos administrativos como

1431 (García de Enterría & Fernández, Curso de Derecho Administrativo I, 2002), pág. 458.

1432 Artículo 2 LRJ-PAC, párrafo 1901

1433 Artículo 1 LRJ-PAC, párrafo 1900

1434 (García de Enterría & Fernández, Curso de Derecho Administrativo I, 2002), pág. 460.

1435 <<http://derecho.isipedia.com/segundo/derecho-administrativo-ii/04-el-procedimiento-administrativo>>. Consultado 15.05.2012

materias o actividades. Sin embargo, a los efectos de una comprensión adecuada de la institución, esa diversidad de procedimientos puede reducirse a un binomio fundamental: *procedimiento general y procedimiento especiales*¹⁴³⁶.

1199. Desde otro punto de vista y atendiendo a su finalidad específica, suelen calificarse los procedimientos administrativos en:

- Declarativos: se orientan a la elaboración de una decisión, cuyo distinto carácter da lugar, a su vez, a otras subespecies:
 - Procedimiento sancionador.
 - Procedimiento de revisión: cuando se pretende revocar otra decisión anterior.
 - De oficio: cuando la iniciativa revocatoria corresponde a la propia Administración autora de la decisión primera.
 - De revisión en vía de recurso: a instancia del particular afectado por dicha decisión.
- Ejecutivos: tienden a la realización material de una decisión anterior ya definitiva.
- Gestión: suelen tener una finalidad de tipo técnico y de carácter esencialmente interno, preparatoria de una decisión ulterior.

1200. Por la forma de desenvolverse y, especialmente, por el tiempo en que han de serlo, los procedimientos pueden ser:

- Ordinarios.
- Sumarios.
- Urgencia: los trámites y plazos del procedimiento ordinario se simplifican y abrevian del modo previsto en sus disposiciones reguladoras. El artículo 50.1 LRJ-PAC¹⁴³⁷ «*cuando razones de interés público lo aconsejen se podrá acordar, de oficio o a petición del interesado, la aplicación al procedimiento de la tramitación de urgencia, por la cual se reducirán a la mitad los plazos establecidos para el procedimiento ordinario, salvo los relativos a la presentación de solicitudes y recursos*».

1201. Normalmente, el procedimiento administrativo enfrenta a la Administración con uno o varios administrados, que se encuentran en relación a aquélla en una posición semejante. Puede ocurrir, sin embargo, y así sucede con frecuencia, que la posición de los administrados sea contrapuesta y que la Administración se presente, en consecuencia, en el procedimiento no sólo como gestora del interés público, sino también, de alguna manera, como árbitro entre los intereses contradictorios de los particulares. El procedimiento administrativo tiende a asemejarse más al proceso y la Administración al Juez o Tribunal.

1436 (García de Enterría & Fernández, Curso de Derecho Administrativo I, 2002), págs. 449 a 452.

1437 Párrafo 1955

5.4 Simplificación

1202. El artículo 35.3 LAE¹⁴³⁸ contempla que los sistemas normalizados de solicitud accesibles a través de los registros electrónicos ofrezcan previamente rellenos parte de sus apartados, de manera que sea el propio ciudadano quien confirme y, en su caso, modifique o contemple los datos así proporcionados. La principal novedad radica en que el citado precepto expresamente permite que dichas operaciones se refieran no sólo a la información que conste almacenada en los propios sistemas de la Administración Pública titular del registro sino, incluso, a la que proporcionen otras mediante una conexión automatizada a sus propias bases de datos¹⁴³⁹.
1203. Cuando la información afectada fuera determinante para el otorgamiento de la petición formulada la Administración Pública que tramite el expediente se encontraría obligada a llevar a cabo las comprobaciones oportunas en la instrucción del procedimiento, ya que al fin y al cabo puede suceder que la competencia para la acreditación documental de ciertos extremos corresponda a otra persona jurídico-administrativa y, en consecuencia, será a ella a quien deba requerirse que acredite los extremos sobre los que verse la actuación del interesado realizada directamente en el registro electrónico¹⁴⁴⁰.
1204. La proactividad bien entendida, a nuestro juicio, pasa entre otras actuaciones, porque sea la propia Administración la que tome la iniciativa de comenzar un procedimiento, cuando el ciudadano hubiera prestado su consentimiento y la Administración tenga por cierto que reúne los requisitos exigidos, incluso ofreciendo precumplimentados los formularios de solicitud. Este tipo de actuaciones, en las que el interesado solo debe manifestarse sobre su aceptación, supone un gran avance para ambas partes.
1205. La Administración simplifica su actuación ya que no requiere emplear ningún recurso destinado a poner a disposición de formularios, registro de presentación, tabulación de la información, verificación de los datos aportados, posibles requerimientos de modificación o aportación de nuevos datos, etcétera. Por su parte los ciudadanos recibirán un servicio completo por la Administración, en la que ésta en lugar de requerir la información necesaria para un trámite, con el consiguiente gasto en tiempo y recursos de todo tipo, lo libera de esta carga de gestión. Un ejemplo que debe considerarse como paradigma es el que realiza la AEAT para la mayoría de las declaraciones de la renta, en las que solo se requiere al contribuyente la confirmación (si está de acuerdo), borrador de la liquidación que esta Administración ha precumplimentado con los datos que obran en su poder y de los que previamente ha realizado una gestión para proveerse.

1438 Párrafo 2134

1439 (Valero Torrijos J. , 2008), pág. 64

1440 (Valero Torrijos J. , 2008), pág. 65

5.4.1 Tercera revolución post-industrial

1206. El uso de los medios electrónicos en las AA.PP. se pueden clasificar en función de la interacción que sea menos farragosa con los ciudadanos, pudiendo quedar regulado con la siguiente clasificación¹⁴⁴¹:
- Difusión de la información.
 - Comunicación y participación en las decisiones públicas.
 - Tramitación electrónica de procedimientos administrativos.
 - Contratación administrativa electrónica.
1207. Las AA.PP. tienen un mandato jurídico, establecido en el artículo 45 LRJ-PAC¹⁴⁴², en el que se les insta a impulsar el uso de las TICs en sus actividades y competencias.
1208. Con anterioridad a la entrada en vigor de la LAE, el citado artículo establecía como condición para que los ciudadanos pudiesen optar por relacionarse con las AA.PP. a través de medios electrónicos, informáticos o telemáticos, que era necesario, con carácter previo, que las AA.PP. hubiesen adoptado la decisión correspondiente y desarrollado las aplicaciones y programas informáticos necesarios. Estas aplicaciones y programas, en la medida que fuesen utilizados por las AA.PP., debían ser previamente aprobados por el órgano competente quien debería difundir sus características. La aprobación de la LAE ha supuesto un cambio significativo tanto respecto a las facultades de los ciudadanos como las obligaciones que tenían las AA.PP. Ello implica que ambas partes deben hacer un camino que les lleve a trasladarse al mundo electrónico.
1209. La exposición de motivos de la LAE¹⁴⁴³ hace una reflexión sobre la revolución que actualmente vivimos, ocasionada, entre otros conceptos, por los cambios tecnológicos. Comienza diciendo que determinadas edades de la humanidad han recibido su denominación de las técnicas que se empleaban en las mismas y hoy podríamos decir que las TICs están afectando también muy profundamente a la forma e incluso al contenido de las relaciones de los seres humanos entre sí y de las sociedades en que se integran. El tiempo actual —y en todo caso el siglo XXI, junto con los años finales del XX—, tiene como uno de sus rasgos característicos la revolución que han supuesto las comunicaciones electrónicas. En esa perspectiva, una Administración a la altura de los tiempos en que actúa tiene que acompañar y promover en beneficio de los ciudadanos el uso de las comunicaciones electrónicas. Estos han de ser los primeros y principales beneficiarios del salto, impensable hace sólo unas décadas, que se ha producido en el campo de las TICs. Al servicio del ciudadano, la Administración queda obligada a transformarse en una administración electrónica regida por el principio de eficacia que proclama el artículo 103 de nuestra Constitución¹⁴⁴⁴.

1441 (Cerrillo i Martínez, 2007)

1442 Párrafo 1946

1443 Párrafo 2043

1444 Párrafo 1889

1210. Los estudios que en el futuro se hagan sobre nuestra sociedad actual, posiblemente constaten el gran cambio sociológico y tecnológico al que fue sometida nuestra generación y las dificultades a las que tuvimos que enfrentarnos, lo que ha dado lugar a la llamada Brecha Digital¹⁴⁴⁵.
1211. Es en este contexto en el que las Administraciones deben comprometerse con su época y ofrecer a sus ciudadanos las ventajas y posibilidades de la Sociedad de la Información, asumiendo su responsabilidad de contribuir a hacerla realidad. Los técnicos y los científicos han puesto en pie los instrumentos de esta sociedad, pero su generalización depende, en buena medida, del impulso que reciba de las AA.PP.
1212. La Sociedad de la Información es o será el sello del futuro, pero para ellos se necesitan infraestructuras públicas —y privadas— como presupuesto, como se necesitaron infraestructuras públicas en los primeros años subsiguientes al invento del motor de explosión para que los nuevos automóviles pudieran circular con las consecuencias de todo orden que de ello se derivó. O como sucedió tras el invento del teléfono o de cualquier otra herramienta que forma parte de la cotidianidad de nuestras vidas¹⁴⁴⁶.
1213. El profesor Martín Rebollo manifiesta que «no puedo valorar del todo positivamente la decisión de alguna Comunidad Autónoma de prescindir de manera absoluta, como se ha prescindido del papel en la publicación del periódico oficial. Una cosa es que el documento informático tenga valor jurídico (para lo que se requerirá seguramente una cierta homogeneidad o la fijación de protocolos y pautas de seguridad) y otra muy distinta que el documento informático sustituya definitivamente y por entero al documento en papel»¹⁴⁴⁷. Esta reflexión realizada en 2007 se ha superado actualmente, básicamente por la aplicación de criterios de eficacia, eficiencia y economía. El menor coste de producción, la mayor difusión y alcance de la publicación, así como de la inmediatez de acceso tanto en el tiempo como la distancia.

5.4.2 Catarsis de las coordenadas espacio-tiempo

1214. Siguiendo con los motivos expuestos en la LAE¹⁴⁴⁸, la mayor proximidad al ciudadano de la Administración, como consecuencia de la descentralización autonómica y local, no terminó de superar la barrera entre ambos, muchas veces producida por la distancia que levanta el tiempo y el espacio que el

1445 Diferencia socioeconómica entre aquellas comunidades que tienen accesibilidad a Internet y aquellas que no, aunque tales desigualdades también se pueden referir a todas las TICs, como el ordenador personal, la telefonía móvil, la banda ancha y otros dispositivos. Este término también hace referencia a las diferencias que hay entre grupos según su capacidad para utilizar las TICs de forma eficaz, debido a los distintos niveles de alfabetización y capacidad tecnológica. También se utiliza en ocasiones para señalar las diferencias entre aquellos grupos que tienen acceso a contenidos digitales de calidad y aquellos que no. (http://es.wikipedia.org/wiki/Brecha_digital, consultado el 14.11.2011).

1446 (Rivero Ortega, 2008), prólogo (Martín Rebollo, Luis) pág. 23

1447 (Rivero Ortega, 2008), prólogo (Martín Rebollo, Luis) pág. 23.

1448 Párrafo 2045

ciudadano requiere para solicitar los servicios que la Administración ha de proporcionarle.

1215. En todo caso, esas primeras trabas en las relaciones con la Administración —la distancia a la que hay que desplazarse y el tiempo que es preciso dedicar— hoy en día no tienen razón de ser. Las TICs hacen posible acercar la Administración hasta la sala de estar de los ciudadanos o hasta las oficinas y despachos de las empresas y profesionales. Les permiten relacionarse con ella sin colas ni esperas o con menos dilaciones.
1216. Esas condiciones permiten también a los ciudadanos ver la Administración como una entidad a su servicio y no como una *burocracia pesada*¹⁴⁴⁹ que empieza por exigir, siempre y para empezar, el sacrificio del tiempo y del desplazamiento que impone el espacio que separa el domicilio de los ciudadanos y empresas de las oficinas públicas. Pero, además de eso, las TICs facilitan, sobre todo, el acceso a los servicios públicos a 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, y que ahora se pueden superar por su empleo. Se da así un paso trascendental para facilitar, en igualdad de condiciones, la plena integración de estas personas en la vida pública, social, laboral y cultural.
1217. La peor cara de la burocracia (a mediados del siglo XIX), se manifiesta por la tardanza e inflexibilidad. El artículo de Larra «Vuelva usted mañana» es la mejor descripción de una Administración que dificulta la tramitación de los expedientes, en pleno apogeo de las carpetas y los baldos, todavía en la época de los «escribanos», pues la máquina de escribir no se introducirá hasta principios del siglo XX, a pesar de desarrollarse los primeros modelos a la altura de 1873.
1218. La tecnología es algo más que la pura mecanización. Supone un cambio de mentalidad y unas posibilidades impensables hace bien pocos años. La información y la comunicación se hacen más cercanas, la posibilidad de realizar trámites administrativos sin desplazamiento físico se generaliza, la distancia entre el ciudadano y los centros de poder se acorta¹⁴⁵⁰.
1219. Las coordenadas espacio-temporales adquieren un singular protagonismo cuando se utilizan medios telemáticos. Por una parte, la disponibilidad ininterrumpida de los registros electrónicos permite soslayar la tradicional limitación de los horarios de apertura de las oficinas administrativas, si bien al mismo tiempo plantea una nueva problemática en relación con aquellas actuaciones realizadas en días inhábiles y dificulta la determinación del momento en que ha de entenderse presentada la correspondiente solicitud, tanto desde el punto de su constancia técnica como en atención a la

1449 Se recomienda la lectura del artículo «Vuelva usted mañana», escrito por el bachiller Mariano José de Larra, para la revista «El pobrecito hablador», publicada en enero de 1833. (Larra (de) y Sánchez de Castro, 1883)

1450 (Rivero Ortega, 2008), prólogo (Martín Rebollo, Luis) pág. 22

necesidad de adoptar una referencia horaria única con independencia del lugar desde donde se lleve a cabo la actuación del administrado¹⁴⁵¹.

1220. Desde una perspectiva externa, la puesta a disposición de los administrados de un registro electrónico determina una flexibilización en el cumplimiento de sus obligaciones y en el ejercicio de sus derechos¹⁴⁵², no sólo en la medida que hace innecesarios los desplazamientos físicos a la oficina administrativa sino, en especial, porque permite realizar la actuación que se pretenda a cualquier hora y, en principio, cualquier día de la semana incluso si es festivo¹⁴⁵³.

5.5 Identificación y autenticación

1221. La personalización del acceso automatizado es un nuevo concepto orientado a que las interfaces y contenidos accesibles que se muestren al usuario, estarán en función de las características personales de cada ciudadano, no solo con en base en su rol y permisos que tenga asignado, sino incluso en aplicación del registro y tratamiento que se automatice basado en la interacción que realice en sus conexiones.

5.5.1 Firma y certificados electrónicos

1222. Cuando un documento requiere más de una firma y estas no se van a realizar en el mismo formato —electrónica o manuscrita— nos encontramos con la problemática del soporte sobre el que se debe de crear el documento. Este soporte (electrónico o papel) debería elegirse en función del tipo de firma (electrónica o manuscrita) a plasmar en primer lugar. Esto es indispensable en documentos en los que el orden de la firma está prefijado.
- Si la primera firma es electrónica, el documento se debe emitir en soporte electrónico. Una vez ha sido firmado se creará una copia auténtica, —incluyendo en la impresión un código generado electrónicamente que permita contrastar su autenticidad mediante el acceso a los archivos electrónicos de la Administración— en soporte papel, con arreglo a lo dispuesto en el artículo 30.5 de la LAE¹⁴⁵⁴. Con la copia auténtica en soporte papel se debe proceder a obtener la firma manuscrita del segundo firmante. Seguidamente hay que realizar la

1451 (Valero Torrijos J. , 2007), pág. 91.

1452 Vid. Valero Torrijos, Julián, «Administración pública, ciudadanos y nuevas tecnologías», Sosa Wagner, F. (Coord.), *El Derecho Administrativo en el umbral del siglo XXI, Homenaje al Profesor Doctor Ramón Martín Mateo*, tomo III, Tirant lo Blanch, Valencia, 2000, págs.. 2959 y 2960. Apud. (Valero Torrijos J. , 2007), pág. 91.

1453 (Valero Torrijos J. , 2007), pág. 92.

1454 Párrafo 2124

digitalización del documento, aplicando el artículo 30.2 de la LAE¹⁴⁵⁵ con lo que dispondremos de una copia auténtica.

- Si la primera firma es manuscrita, una vez se ha recogido la firma sobre el documento, procedemos a realizar una copia auténtica, aplicando el artículo 30.2 LAE¹⁴⁵⁶. Posteriormente se obtendrá la firma electrónica sobre el fichero electrónico que se ha creado. Finalmente se dispondrá de un documento electrónico que se ha creado partiendo de una copia auténtica.

1223. El proceso se complica cuando el documento requiere más de dos firmas. No obstante, partiendo de la propuesta descrita para el caso de dos firmas y en la medida que el final del procedimiento descrito, siempre obtenemos un documento o copia electrónica, podemos seguir aplicándolo, con base en el tipo de firma siguiente; esto es: si se trata de una firma electrónica, apartado «a)», en caso de firma manuscrita, apartado «b)».

1224. Un ejemplo de esta situación lo encontramos en las Órdenes de Pagos, en las que, sobre un documento, tienen que firmar los tres «claveros»¹⁴⁵⁷, además de que existe un orden de firma preestablecido. Mientras que sólo existía la posibilidad de formalizar los documentos en soporte papel, no teníamos que enfrentarnos a la problemática de que las firmas de los documentos tuviéramos que plasmarlas en ambos sistemas, como consecuencia de que los firmantes no coincidieran en el tipo de firma empleado.

1225. Es preciso tener en cuenta que el legislador haya establecido algunas exigencias que no requiere de forma expresa para los actos generados y conservados en papel¹⁴⁵⁸.

- 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.

1455 Párrafo 2121

1456 Párrafo 2121

1457 RAE: persona que custodia las llaves.

En el artículo 5.2.c) del Real Decreto 1.174/1987, de 18 de septiembre, por el que se regula el régimen jurídico de los funcionarios de la Administración Local con habilitación de carácter nacional, la salida de fondos... debe ir autorizada por la firma de los tres claveros: el Alcalde, el Interventor y el Tesorero; correspondiendo, a cada uno de ellos, diferentes funciones:

Alcalde: Ordenar el pago.

Interventor: intervención material y formal del pago.

Tesorero: realización material del pago.

1458 (Valero Torrijos J. , 2007), págs. 40 y 41.

- El artículo 45.5 LRJ-PAC¹⁴⁵⁹ demanda que se asegure 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 advertidas¹⁴⁶⁰.
 - 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. Estos dos problemas, autenticidad e integridad, gozan de una solución técnica razonablemente fiable, la firma electrónica.
1226. No obstante, dado que las distintas Administraciones pueden obligar al uso de la firma electrónica, tal y como (por ejemplo) la UMU ha realizado en las IREPUMU, en su artículo 3 que dispone que los responsables de la gestión del presupuesto de la UMU deberán disponer de un sistema de firma electrónica, para la tramitación electrónica de los distintos procedimientos administrativos relacionados con la contabilidad y ejecución del presupuesto, es recomendable que se haga uso de esta obligatoriedad.
1227. El artículo 13.3 LAE¹⁴⁶¹ habilita a las AA.PP. que utilicen certificados de dispositivo seguro para identificar su sede electrónica, sistemas de firma electrónica para las actuaciones automatizadas, la firma de su personal y, en su caso el intercambio electrónico de datos cuando se acuda a sistemas cerrados de comunicación. El artículo 18 LAE¹⁴⁶² reconoce la posibilidad de emplear, en las actuaciones automatizadas, el uso de¹⁴⁶³:
- Sellos electrónicos: basados en sistemas de firma electrónica. Es obligatorio la publicidad electrónica de la relación de los utilizados, así como poner a disposición los medios que permitan la verificación de los mismos.
 - Códigos seguros de verificación. Es imprescindible ofrecer un sistema telemático de consulta a través de la sede electrónica mediante el cual permita comprobar la integridad del documento.
1228. Habrá que acudir al artículo 19 LAE¹⁴⁶⁴ cuando sea necesaria la identificación y autenticación del ejercicio de la competencia, cuando la decisión deba ser adoptada de forma directa por una persona física. En este caso las Administraciones pueden acudir tanto a sistemas específicos que identifiquen no sólo a la persona física sino, asimismo, el cargo o puesto que

1459 Párrafo 1947

1460 El artículo 4.2 (España (RDTEIT), 1996), párrafo 2214, contempla que las medidas de seguridad «deberán tener en cuenta el estado de la tecnología y ser proporcionadas a la naturaleza de los datos y de los tratamientos y a los riesgos a los que estén expuestos»

1461 Párrafo 2088

1462 Párrafo 2095

1463 (Valero Torrijos J. , 2007), pág. 42.

1464 Párrafo 2098

ocupa en la organización administrativa como, igualmente, admitir el uso de la firma vinculada al eDNI¹⁴⁶⁵.

1229. Tanto la normativa europea como la estatal en materia de firma electrónica se basan en el principio de libre prestación de servicios, lo que supone la obligación indirecta por parte de las AA.PP. de permitir a los ciudadanos el uso de cualquier certificado con independencia del prestador que lo haya emitido siempre que ofrezca la seguridad técnica adecuada y, en definitiva, se ajuste a lo previsto jurídicamente en dichas normas¹⁴⁶⁶.
1230. @firma¹⁴⁶⁷ es una plataforma de validación electrónica muti-PKI, que se pone a disposición de las AA.PP., proporcionando servicios para implementar la autenticación y firma electrónica avanzada de una forma rápida y efectiva. En ella aparecen como destinatarios de este servicio, cualquier plataforma, siendo el organismo responsable la Dirección General de Modernización Administrativa, Procedimientos e Impulso de la Administración Electrónica de Hacienda y AA.PP. Dispone de un Centro de Atención e Integradores y Desarrolladores, accesible sólo para desarrolladores de aplicaciones de las AA.PP.
1231. Existe una suite de productos relacionados con la firma electrónica para impulsar y facilitar la implantación de sistemas de firma y autenticación en la Administración Pública. Pretende fomentar la reutilización de soluciones con la finalidad primordial de ofrecer un servicio de validación de certificados, firma electrónica y seguridad, desacoplado de las aplicaciones con el objetivo de impulsar la implantación de servicios electrónicos para el ciudadano. Es una solución de referencia para cumplir con las medidas de identificación y autenticación descritas en el Capítulo II LAE.
1232. La llamada «firma electrónica simple» si bien garantiza la identidad del autor, en la medida que se ha acreditado mediante la comprobación de la conexión entre el usuario y su clave de acceso al sistema, pero al no ser una de las establecidas expresamente en el artículo 3 LFE¹⁴⁶⁸ hay que limitar su uso a la formalización de actos y procedimientos que no tengan repercusión jurídica frente a terceros, limitando su uso a actuaciones internas y de limitada repercusión.
1233. A nuestro juicio, si bien a la «firma electrónica simple» podemos asignarle la facultad de poder formalizar determinadas actuaciones y documentos, no sucede lo mismo con aquellos documentos en los que se ha incluido la imagen de la firma manuscrita, ya que en este caso la facilidad de manipulación alcanza un nivel muy alto y en ningún caso queda garantizada la autenticidad.

1465 (Valero Torrijos J. , 2007), pág. 43

1466 (Valero Torrijos J. , 2007), pag. 61.

1467

<http://administracionelectronica.gob.es/?nfpb=true&pageLabel=PAE_PG_CTT_General&langPae=es&iniciativa=afirma>. Consulta 15.05.2013

1468 Párrafo 2175 y 2176

1234. Actualmente los únicos sistemas de firma electrónica válidos son los que se basan en la criptografía asimétrica, como es el caso de la firma electrónica avanzada y la reconocida, ya que el artículo 3.1 LFE¹⁴⁶⁹ indica que pueden ser utilizadas como medio de identificación del firmante.

5.6 Registros

1235. El Real Decreto de 22 de septiembre de 1888, de la Presidencia del Consejo de Ministros, organizando el procedimiento administrativo en las dependencias del Ministerio de Ultramar, indicaban:

«Artículo 1: bajo la dependencia del Jefe o del Secretario de todo centro o departamento administrativo, habrá un Registro general, donde se llevarán los libros necesarios para que consten con claridad la entrada de los documentos que al mismo se dirijan, así como la salida y destino de los que de él emanen.

Artículo 2: en el acto de presentación de cualquier documento para ser registrado, se pondrá en el mismo el sello de Registro de su presentación y el número de orden de entrada que le corresponda, haciéndose después el oportuno asiento.

Artículo 5: se hará constar en el Registro general el Negociado al cual se remitan los documentos de entrada y el de que procedan los de salida. El paso de los expedientes de un negociado a otro se hará constar en los Registros particulares de éstos y en el Registro general. Siendo responsable el Registro general y cada Negociado de la pérdida o extravío de los documentos que reciban, deberán exigirse para su justificación unos a otros los correspondientes recibos, consignados sencillamente en cuadernos o volantes, expresando siempre los números de registro.»

1236. En este artículo quedaba patente la importancia de la localización de los expedientes, así como de la responsabilidad de la pérdida o deterioro de los mismos. Esta situación hoy está en gran parte resuelta con los sistemas de modelado de procesos, los documentos y los expedientes electrónicos.

«Artículo 9: recibidos el escrito o escritos en el Negociado, el empleado a quien corresponda cuidará de unir los antecedentes que hubiera acerca de aquel asunto, haciendo su extracto, cuando este fuere necesario, con claridad, exactitud y concisión, sin omitir circunstancia alguna esencial, y en el plazo improrrogable de veinte días.

Artículo 15: será deber del Jefe de cada Negociado cuidar, bajo su responsabilidad en el suyo, de que los papeles y documentos de cada expediente estén unidos, ordenados y numerados convenientemente, teniendo su hoja de índice, que se irá llenando a medida que se agreguen dichos papeles y documentos, con expresión de las hojas que cada una de éstos comprende. Siempre que salga del Negociado un expediente para informe u otro objeto, se entregará acompañado de una copia de este índice que el que reciba podrá confrontar con la original que permanecerá en el Negociado.

Artículo 17: los que sean parte de un expediente podrán enterarse del estado de tramitación en que se encuentre pero no del contenido de los informes, notas y acuerdos, salvo en el caso de que por quien corresponda se ordene que se le ponga de manifiesto.

Artículo 18: todos los extractos, informes, diligencias y propuestas llevarán al pie la fecha y la firma del empleado que hubiere ejecutado el trabajo.»

1237. Las oficinas virtuales se encuentran accesibles continuamente con independencia de que el día en que se lleve a cabo el intento sea festivo o tenga lugar a una hora en que aquéllas se encuentren cerradas. El artículo 26.2 LAE¹⁴⁷⁰ ha consagrado la posibilidad de presentar las solicitudes,

1469 Párrafo 2175

1470 Párrafo 2106

escritos y comunicaciones «todos los días del año durante las veinticuatro horas», previsión de carácter básico que, salvo eventuales dificultades técnicas, impide a cualquier Administración Pública establecer un horario más reducid. Incluso, el riguroso y efectivo cumplimiento de este mandato plantea la necesidad de disponer de un servidor alternativo para hacer frente a eventuales problemas en el funcionamiento del registro o del servidor principal a fin de garantizar la continuidad del servicio¹⁴⁷¹.

1238. La Administración electrónica supone una deslocalización de la actividad administrativa que permite desvincularla del lugar donde radique la sede del órgano y donde resida el interesado, por lo que hay que delimitar el horario oficial que rige el registro¹⁴⁷². El artículo 25.1 LAE¹⁴⁷³ exige que las normas de creación de los registros electrónicos especifiquen no sólo la fecha y hora oficial sino, además, los días declarados inhábiles a los efectos de lo previsto en el artículo 26 LAE¹⁴⁷⁴.
1239. Según dispone el artículo 48.5 LRJ-PAC¹⁴⁷⁵ «*cuando un día fuese hábil en el municipio o Comunidad Autónoma en que residiese el interesado, e inhábil en la sede del órgano administrativo, o a la inversa, se considerará inhábil en todo caso*», regulación que no habrá de tenerse en cuenta cuando se utilice un registro electrónico. A este respecto es preciso reconocer que, desde el punto de vista del interesado, no existe impedimento alguno para realizar la presentación en día inhábil según el calendario propio de su domicilio siempre que el plazo no haya finalizado previamente, mientras que para el registro electrónico se trataría de un día laborable a los efectos de tener por recibida la comunicación realizada¹⁴⁷⁶.
1240. Según dispone el artículo 26.3 LAE¹⁴⁷⁷ a los únicos efectos del cumplimiento de los plazos por los interesados y cuando estuvieren fijados en días, salvo que normativamente se prevea de forma expresa lo contrario, la presentación realizada en un día inhábil a los efectos del registro electrónico deberá entenderse realizada en la primera hora del primer día inhábil siguiente. Los plazos nunca pueden terminar en día inhábil por exigencia del artículo 48.3 LRJ-PAC¹⁴⁷⁸. Esta imposibilidad nos conduce a la inexorable consecuencia de que o bien el plazo finalizó con anterioridad al día en que tiene lugar la remisión —y por consiguiente la actuación se ha realizado de forma extemporánea— o bien concluiría el día hábil siguiente. Así pues, teniendo en cuenta que los registros electrónicos han de encontrarse accesibles todos los días del año, resulta imprescindible distinguir entre el momento de la presentación, que sí puede tener lugar en fecha inhábil y que

1471 (Valero Torrijos J. , 2007), pág. 124.

1472 (Valero Torrijos J. , 2007), pág. 125.

1473 Párrafo 2105

1474 Párrafo 2106

1475 Párrafo 1953

1476 (Valero Torrijos J. , 2007), pág. 127.

1477 Párrafo 2106

1478 Párrafo 1953

resulta determinante para comprobar si la actuación se ha realizado dentro del plazo previsto, del momento de la recepción por el registro electrónico ya que, si bien ambos pueden sucederse de forma casi simultánea, la entrada en este último se entiende pospuesta al primer día hábil desde una perspectiva jurídica, de modo que el cómputo del plazo para resolver el procedimiento sólo se inicia entonces¹⁴⁷⁹.

1241. El artículo 26.4 LAE¹⁴⁸⁰ prevé que, cuando se presente un escrito, solicitud o comunicación que requiera la utilización de un modelo normalizado de solicitud la recepción por el órgano destinatario se entenderá realizada directamente en el momento en que se lleve a cabo la presentación; mientras que, por el contrario, si no se emplean dichas herramientas, el momento se difiere hasta la efectiva recepción en el registro del órgano a quien va dirigida la comunicación. En última instancia se trata de una regla cuyo sentido sólo se comprende partiendo de un elemental presupuesto: que cuando se apruebe la utilización de un modelo normalizado se haga sobre la base de que la información se remitirá directamente y de forma automatizada al órgano al que se dirige el escrito, solicitud o comunicación, aprovechando de esta manera las facilidades que la normalización ofrece; posibilidad que, en principio, no se dará cuando el formato de la comunicación sea libremente elegido por el ciudadano. Así pues, en este segundo supuesto habrá que esperar a la efectiva recepción por el destinatario a fin de iniciar el cómputo del plazo máximo para resolver y notificar, dualidad que tiene consecuencias importantes en cuanto a la formación del silencio administrativo¹⁴⁸¹.

5.7 Comunicaciones y notificaciones

1242. La utilización del registro permite la obtención automática e inmediata del correspondiente recibo que acredite la presentación realizada, mientras que en el caso de las notificaciones la generación del acuse de recibo puede depender de la voluntad de su destinatario y postergarse temporalmente, eventualidad que obliga a la implantación de un sistema específico de notificaciones que asegure al menos la constancia temporal de la puesta a disposición del acto notificado¹⁴⁸².
1243. En el artículo 57 de la LRJ-PAC¹⁴⁸³ se dispone que los actos de las AA.PP., sujetos al Derecho Administrativo, se presumirán válidos, quedando la eficacia demorada cuando así lo exija el contenido del acto, o esté supeditado a notificación, publicación o aprobación superior.
1244. La exigencia de aprobación superior es una manifestación típica de la tutela que unos entes administrativos ejercen sobre otros y que su exigencia no

1479 (Valero Torrijos J. , 2008), pág. 129.

1480 Párrafo 2106

1481 (Valero Torrijos J. , 2007), págs.. 129 y 130.

1482 (Valero Torrijos J. , 2007), pág. 105.

1483 Párrafos 1962 y 1963

afecta en absoluto a la perfección ni a la validez del acto inferior. El acto en sí mismo es perfecto y plenamente válido, pero no produce efectos en tanto no sea aprobado por la autoridad superior¹⁴⁸⁴.

1245. La Administración debe atender la habilitación de diversos canales de atención al ciudadano, tanto presenciales como telemáticos, en los que se atienda a los ciudadanos de forma inmediata. Para prestar este servicio es necesaria la implantación de unidades especializadas como «centros de atención», en los que se informe, se atiendan las quejas y sugerencias, se cursen solicitudes, y se instruya sobre el acceso a los contenidos de los materiales y aplicaciones que se deben habilitar para una autogestión por parte de los ciudadanos, como es el uso de Frequently Asked Questions (FAQs), video tutoriales, redes sociales, formularios, aplicaciones web, y cualquier otro tipo de información.
1246. Entre las herramientas informáticas más flexibles, conocidas y utilizadas, están el correo electrónico y la mensajería «sms». Ambas herramientas son muy amigables para el empleo en la comunicación a los interesados de cualquier circunstancia que pueda ser de su interés en un procedimiento. No es recomendable su uso en procedimientos de los que se puedan derivar actos desfavorables o de gravamen para los interesados, salvo que ellos muestren su consentimiento.

5.7.1 Notificaciones

1247. En el artículo 58 LRJ-PAC¹⁴⁸⁵ se dispone con carácter general que «se notificarán a los interesados las resoluciones y actos administrativos que afecten a sus derechos o intereses». La obligación viene enmarcada, por tanto, objetiva y subjetivamente. Desde el primer punto de vista, la obligación de notificar se refiere primariamente a las resoluciones, esto es, a los actos que ponen fin a un procedimiento, así como a los actos administrativos de trámite que, por su contenido, incidan en los derechos de defensa del interesado en el procedimiento. Desde el punto de vista subjetivo, la obligación alcanza sólo a los administrados que tengan la condición de interesados¹⁴⁸⁶ en sentido técnico en el procedimiento¹⁴⁸⁷.
1248. La obligación de notificar es una obligación estrictamente formal, de modo que sólo se entenderá producida en el supuesto de que se realice a través de alguna de las formas habilitantes tipificadas por la Ley¹⁴⁸⁸.

1484 (García de Enterría & Fernández, Curso de Derecho Administrativo, 2011), pág. 608

1485 Párrafo 1964

1486 Los que hayan estado presentes en el procedimiento, bien por haberlo promovido o bien por haber comparecido en el mismo antes de su resolución definitiva, y, además, aquellos otros que tengan derechos que puedan resultar afectados por la decisión que en el mismo se adopte (artículo 31 LRJ-PAC), párrafo 1915

1487 (García de Enterría & Fernández, Curso de Derecho Administrativo, 2011), pág. 608

1488 Artículos 58 y sigs. LRJ-PAC, párrafos 1964 y siguientes

- La notificación debe contener el texto íntegro del acto, incluida la motivación en su caso.
- La notificación debe contener, además, la indicación expresa de si el acto es o no definitivo en la vía administrativa.
- La notificación debe indicar los recursos que contra el mismo procedan, con expresión correcta del órgano ante el que hubieran de interponerse y del plazo de interposición.
- La notificación se practicará por cualquier medio que permita tener constancia de la recepción por el interesado o su representante, así como de la fecha, la identidad y el contenido del acto notificado y de ella deberá dejarse constancia en el expediente¹⁴⁸⁹.

La regla de la notificación formal sólo cede cuando los interesados sean desconocidos, se ignore el lugar de la notificación o bien cuando intentada la notificación personal no hubiese podido practicarse. En estos casos se permite la que se realice por medio de anuncios en el tablón de edictos del Ayuntamiento de su último domicilio y en los boletines del Estado, de la Comunidad Autónoma, o de la provincia¹⁴⁹⁰.

1249. El carácter estrictamente formal de la notificación comporta una consecuencia capital: una notificación que no haya sido hecha en debida forma no produce efectos, de lo cual se sigue que la propia resolución notificada tampoco podrá producirlos en contra del interesado, ya que la notificación demora el comienzo de la eficacia del acto¹⁴⁹¹.
1250. La publicación sustituirá a la notificación «*cuando se trate de actos integrantes de un procedimiento selectivo o de concurrencia competitiva de cualquier tipo*»¹⁴⁹². El órgano competente puede ordenar la publicación «*cuando lo aconsejen razones de interés público*»¹⁴⁹³, o cuando «*estime que la notificación a un solo interesado es insuficiente para garantizar la notificación a todos*»¹⁴⁹⁴. En estos casos la publicación no sustituye a la notificación, sino que la complementa¹⁴⁹⁵.

5.7.2 El correo electrónico

1251. El correo electrónico es hoy por hoy la aplicación más utilizada de Internet, junto a World Wide Web (WWW). Constituye una herramienta de comunicación, accesible a usuarios de todos los niveles, que permite el intercambio de mensajes electrónicos entre personas distantes en el espacio y en el tiempo. Las ventajas del correo electrónico sobre otras herramientas

1489 Artículo 59.1, párrafo 1967

1490 Artículo 59.5 LRJ-PAC, párrafo 1970

1491 (García de Enterría & Fernández, Curso de Derecho Administrativo, 2011), pág. 610

1492 Artículo 59.6.b) LRJ-PAC, párrafo 1970

1493 Artículo 60.1 LRJ-PAC, párrafo 1971

1494 Artículo 59.6.a) LRJ-PAC, párrafo 1970

1495 (García de Enterría & Fernández, Curso de Derecho Administrativo, 2011), pág. 612

de comunicación son varias: rapidez, permanencia, y escaso o nulo coste de distribución fundamentalmente, además de la posibilidad de adjuntar a los mensajes otra información sonora y visual, e incluso enlaces a recursos web. Esto ha convertido al correo electrónico no sólo en la forma de comunicación más habitual entre instituciones, sino también en el medio de comunicación más utilizado entre departamentos o unidades de la misma organización¹⁴⁹⁶.

1252. Su potencial permanencia lo sitúa a medio camino entre la constancia de los documentos escritos y el carácter efímero de las telecomunicaciones, lo que ha provocado que a menudo se consideren los mensajes de correo como una herramienta de uso personal y no como parte de la información corporativa¹⁴⁹⁷.
1253. Las políticas de gestión de los correos electrónicos deberían establecer qué correos electrónicos son documentos dentro de la organización y cuáles no¹⁴⁹⁸.
1254. Desde el punto de vista organizativo, el correo electrónico es utilizado en muchos casos como un medio de comunicación de carácter privado. Esto conlleva varios problemas desde una perspectiva institucional. La mayoría de los países recogen en sus legislaciones la privacidad de las comunicaciones como un derecho fundamental, este derecho puede verse amenazado por la titularidad de la herramienta utilizada para el envío y la recepción de los mensajes¹⁴⁹⁹.
1255. Las organizaciones que han establecido unas normas para la utilización de esta herramienta han dejado a un lado la clasificación y el archivo de los ficheros generados por la misma, así como las recomendaciones relativas a la eliminación de la información almacenada en las carpetas personales o la gestión de cuentas de correo en caso de cambio en el puesto de trabajo (con la consiguiente pérdida de información para las decisiones administrativas). Los usuarios son en muchos casos los únicos responsables de la conservación de los mensajes enviados al no existir una política institucional que establezca condiciones y plazos de conservación¹⁵⁰⁰.
1256. El uso interno (dentro de la propia Administración) del correo electrónico está muy extendido y consolidado, pero en la mayoría de las organizaciones no existe una regulación de su uso, lo que dificulta su consideración como canal de comunicación. Un ejemplo lo encontramos en la convocatoria de reuniones, así como en la documentación que se puede acompañar, básicamente en cuanto a sus formatos y firma.

1496 (Grupo de trabajo de documentos electrónicos de la Conferencia de Archiveros de Universidades Españolas, 2011), pág. 235.

1497 (Grupo de trabajo de documentos electrónicos de la Conferencia de Archiveros de Universidades Españolas, 2011), pág. 236.

1498 (Grupo de trabajo de documentos electrónicos de la Conferencia de Archiveros de Universidades Españolas, 2011), pág. 239.

1499 (Grupo de trabajo de documentos electrónicos de la Conferencia de Archiveros de Universidades Españolas, 2011), pág. 239.

1500 (Grupo de trabajo de documentos electrónicos de la Conferencia de Archiveros de Universidades Españolas, 2011), pág. 240.

1257. La falta de conciencia de los gestores, también ha supuesto que el correo no se trate como un instrumento susceptible de generar documentos electrónicos íntegros y auténticos y de ahí que exista una cierta desconfianza en los usuarios. A pesar de que muchos mensajes de correo encajan perfectamente en la definición que de «documento» establece la norma ISO 15489¹⁵⁰¹, a menudo no se incluyen en las políticas institucionales de gestión de documentos y en consecuencia no se fijan normas para su clasificación, ni se dictan plazos para su conservación. Tampoco se estudian los requisitos técnicos para su conservación futura, ni las estrategias a seguir para ella, ni se diseñan procedimientos de recuperación de datos en caso de catástrofe¹⁵⁰².
1258. Para conseguir una gestión eficaz en nuestras organizaciones, el correo electrónico debe formar parte de la estrategia corporativa de información y gestión documental, de manera que todas las transacciones queden perfectamente documentadas independientemente del medio de comunicación que se utilice¹⁵⁰³.
1259. Es necesario tomar medidas para garantizar su autenticidad. Esto implica también una correcta gestión de la selección y el expurgo de los documentos que permita el aprovechamiento eficaz y eficiente¹⁵⁰⁴.
1260. La legislación de los países integrantes de la UE no menciona el estatus del correo electrónico como documento público, aunque el derecho de acceso de los ciudadanos a la documentación administrativa, recogida en la mayoría de sus ordenamientos jurídicos, determina la exigencia de una gestión y conservación adecuadas a ésta información. Tampoco se recoge explícitamente en la Directiva 1049/2001 relativa al acceso del público a los documentos del Consejo¹⁵⁰⁵.
1261. Nuestro país no cuenta con normas que traten de forma sistemática el tema de la validez, gestión y conservación de los mensajes de correo electrónico, ni de su estatus como documento administrativo. La normativa española considera el correo electrónico como una herramienta susceptible de generar y transmitir documentos electrónicos con validez jurídica plena y establece los requisitos mínimos que serían exigibles para ello. De la consideración o no de los mensajes de correo electrónico como «documentos administrativos electrónicos» y en consecuencia, de su

1501 «Cualquier información creada, recibida y mantenida como evidencia e información por una organización o persona, en la consecución de sus obligaciones normativas o en las transacciones comerciales».

1502 (Grupo de trabajo de documentos electrónicos de la Conferencia de Archiveros de Universidades Españolas, 2011), pág. 240.

1503 (Grupo de trabajo de documentos electrónicos de la Conferencia de Archiveros de Universidades Españolas, 2011), pág. 240.

1504 (Grupo de trabajo de documentos electrónicos de la Conferencia de Archiveros de Universidades Españolas, 2011), pág. 241.

1505 (Grupo de trabajo de documentos electrónicos de la Conferencia de Archiveros de Universidades Españolas, 2011), pág. 242.

titularidad pública, se derivará la aplicación de la legislación relativa a la conservación y acceso¹⁵⁰⁶.

1262. De la revisión de las normas se pueden extraer las siguientes conclusiones¹⁵⁰⁷:

- Las distintas administraciones tendrán que establecer las condiciones de seguridad e interoperabilidad necesarias para su correcto funcionamiento.
- El valor evidencial de correo electrónico es algo que tendrá que establecerse con la práctica¹⁵⁰⁸.
- En función de ese valor habrá que estudiar la inclusión o no de los correos electrónicos en el expediente electrónico, así como las condiciones de esa inclusión.
- El hecho de que se utilice el correo en partes del procedimiento administrativo que no supongan la toma de decisiones y en consecuencia, no afecten directamente a los derechos de los ciudadanos, no los convierte en ficheros desechables, ni justifica que las organizaciones no los incluyan en sus políticas de gestión documental.
- Aunque no todos los mensajes de correo puedan considerarse documentos con validez jurídica plena, su información puede ser esencial para un funcionamiento eficaz de la organización. De ahí que deban establecerse unos requisitos de seguridad que garanticen un correcto uso y una adecuada conservación de la información que contienen.

1263. Desde el punto de vista técnico, la consideración de correo electrónico como documento administrativo digital plantea los mismos problemas y las mismas necesidades que el resto de documentos electrónicos, con algunas peculiaridades, como el hecho de que los mensajes pueden incluir ficheros en multitud de formatos y de que la representación tanto del propio mensaje como de los adjuntos pueden variar en el ordenador del emisor y del destinatario, de ahí que el fichero de envío este desarrollado expresamente para salvaguardar la interoperabilidad entre distintas plataformas y la seguridad en la transmisión¹⁵⁰⁹.

1264. Como cualquier documento digital, incorpora elementos correspondientes a los conceptos jurídicos, que garantizan la integridad y seguridad, como la firma electrónica y el sellado temporal. El acuse de recibo o no repudio en

1506 (Grupo de trabajo de documentos electrónicos de la Conferencia de Archiveros de Universidades Españolas, 2011), pág. 242.

1507 (Grupo de trabajo de documentos electrónicos de la Conferencia de Archiveros de Universidades Españolas, 2011), pág. 243.

1508 Aunque el principio de equivalencia de soportes no aparece expresamente proclamado en la LAE, puede inferirse del artículo 45.5 LRJ-PAC, párrafo 1947, así como de otros preceptos. *Vid.* Gamero Casado, Eduardo y Martínez Gutiérrez, Rubén. Legislación de Administración Electrónica y de Protección de Datos. [S.l.]: Tecnos, 2008, pág. 27. *Apud.* (Grupo de trabajo de documentos electrónicos de la Conferencia de Archiveros de Universidades Españolas, 2011), pág. 243.

1509 (Grupo de trabajo de documentos electrónicos de la Conferencia de Archiveros de Universidades Españolas, 2011), pág. 244.

destino, forma parte de una familia de servicios en los que dos o más partes desean intercambiar elementos electrónicos, con la particularidad de que ninguna de las partes quiere entregar su elemento sin tener la garantía de que recibirá el elemento correspondiente¹⁵¹⁰.

1265. La identificación plantea problemas específicos que van desde el establecimiento de criterios objetivos para diferenciar entre mensajes personales e institucionales hasta la determinación de los distintos ficheros que componen un mismo mensaje. La descripción ha de basarse en la información de la cabecera del fichero de transmisión, que constituirá la principal fuente de metadatos, aunque no la única¹⁵¹¹.
1266. La organización plantea cuestiones concretas como su integración contextual dentro del expediente o su clasificación en directorios y subdirectorios que reproduzcan los correspondientes cuadros de clasificación. Los correos y sus documentos adjuntos han de ser archivados junto con otros documentos electrónicos, dentro de las series a las que pertenezcan¹⁵¹².
1267. La valoración habrá de efectuarse en relación con la información que contienen o el fin con que se generan, es decir, dentro de su contexto¹⁵¹³.
1268. Hay que tener presente que el sistema más habitual de conservación del correo electrónico, la copia del servidor, no cumple con los requisitos archivísticos mínimos exigibles. Esta técnica implica que la conservación de muchos mensajes se deja en manos de los usuarios finales¹⁵¹⁴.
1269. Requisitos básicos que permiten garantizar la autenticidad del correo y asegurar su conservación a medio y largo plazo¹⁵¹⁵.
- Contexto: casi toda la información relativa al contexto inmediato de los mensajes de correo está en la cabecera. Se incluyen aquí la dirección de correo del remitente; la dirección de correo del destinatario o de los destinatarios; en el caso de correos salientes, la fecha y hora de envío; en caso de correos entrantes, la fecha y hora de la recepción; el asunto,

1510 (Grupo de trabajo de documentos electrónicos de la Conferencia de Archiveros de Universidades Españolas, 2011), pág. 244.

1511 (Grupo de trabajo de documentos electrónicos de la Conferencia de Archiveros de Universidades Españolas, 2011), pág. 245.

1512 (Grupo de trabajo de documentos electrónicos de la Conferencia de Archiveros de Universidades Españolas, 2011), pág. 245.

1513 Serra Serra, Jordi. *Los Documentos Electrónicos: Qué son y cómo se tratan*: «el enfoque válido es aquel que se basa en los procesos y actividades de cada organización con independencia de la forma tecnológica que adopten», pág. 68. *Apud*. (Grupo de trabajo de documentos electrónicos de la Conferencia de Archiveros de Universidades Españolas, 2011), pág. 245.

1514 (Grupo de trabajo de documentos electrónicos de la Conferencia de Archiveros de Universidades Españolas, 2011), pág. 245.

1515 (Grupo de trabajo de documentos electrónicos de la Conferencia de Archiveros de Universidades Españolas, 2011), pág. 245 y siguientes

la configuración de seguridad y confidencialidad y el nombre y el formato de los ficheros adjuntos.

- Contenido: la conservación a largo plazo permitirá la recuperación tanto del contenido del mensaje como de los adjuntos. Requisitos mínimos:
 - El contenido real debe ser siempre legible.
 - Los adjuntos deben también conservarse.
- Estructura: se refiere a la organización del mensaje, la interpretación o el orden de los componentes del correo. Para que un mensaje conserve su autenticidad, su estructura debe conservarse fielmente.
- Apariencia: no exige que la apariencia del mensaje sea idéntica a la original, pero no debe alterarse el significado del mismo.
- Comportamiento: posibilidad de abrir adjuntos, así como la posibilidad de responder al mensaje o de reenviarlo. Requisitos de autenticidad:
 - Debe preservarse la capacidad de abrir y acceder a los adjuntos.
 - Debe preservarse la capacidad de abrir los enlaces web.
 - Deben preservarse los enlaces a otros documentos.

1270. Las estrategias más habituales actualmente para el mantenimiento a largo plazo de documentos electrónicos son hoy la migración y la emulación¹⁵¹⁶
¹⁵¹⁷.

1271. El proyecto Testbed¹⁵¹⁸ recomienda la conversión a XML de los ficheros de transmisión como estrategia óptima para la conservación a largo plazo de los correos electrónicos. La herramienta debe permitir el añadido de meta-información que no figure en el fichero de transmisión, aunque lo ideal sería que las propias aplicaciones gestoras de correo, generasen los ficheros en XML y permitieran definir una serie de campos para la introducción de metadatos por parte del usuario. El objeto digital a conservar estaría compuesto por el fichero XML; el fichero de transmisión; el fichero de registro de auditoría de las acciones de conservación realizadas en el mensaje de correo electrónico y los datos técnicos necesarios para su conservación; y los metadatos añadidos. Sólo así se podría asegurar su conservación a largo plazo¹⁵¹⁹.

1272. La labor principal de los responsables políticos reside en el establecimiento de políticas que transmitan a todos los colectivos de la organización implicados, la importancia del correo electrónico como documento administrativo con valor evidencial, constituye un requisito básico para poder utilizar esta herramienta de forma eficaz¹⁵²⁰.

1516 Ver párrafo 261

1517 (Grupo de trabajo de documentos electrónicos de la Conferencia de Archiveros de Universidades Españolas, 2011), pág. 247.

1518 Digital Longevity Program. Proyecto del Gobierno Holandes (Duch National Archives)

1519 (Grupo de trabajo de documentos electrónicos de la Conferencia de Archiveros de Universidades Españolas, 2011), pág. 248.

1520 (Grupo de trabajo de documentos electrónicos de la Conferencia de Archiveros de Universidades Españolas, 2011), pág. 248.

- 1273.** Directrices que deben dictar los responsables políticos¹⁵²¹:
- Definición del marco legislativo y reglamentario que afecta a su uso.
 - Información sobre la titularidad del sistema de mensajería y de las transacciones que se realizan a través del mismo.
 - Condiciones de uso del sistema de mensajería, incluyendo cualquier uso privado.
 - Recomendaciones y condiciones de utilización de la firma electrónica.
 - Información sobre la política y estrategia de gestión documental corporativa.
 - Información sobre las estrategias de conservación en la fase activa, semiactiva e inactiva.
 - Asignación de responsabilidades en la determinación de qué mensajes deben ser conservados y cuáles pueden ser eliminados.
 - Asignación de responsabilidades en la captura de los mensajes electrónicos que deban ser incluidos en sistemas de gestión documental y elaboración de directrices de uso para apoyar este proceso.
 - Información pertinente sobre seguridad y acceso.
- 1274.** El archivero debe colaborar en el establecimiento de fórmulas que permitan la fácil clasificación de los correos, y su contextualización mediante una adecuada asignación de metadatos. La propia naturaleza del correo electrónico, hace recomendable que esta tarea se realice en el momento de generar el mensaje o en el de su recepción, de manera que el usuario final no tenga que añadir demasiados metadatos de forma manual, lo que repercutiría en su aceptación última del procedimiento. La intervención del usuario final en la decisión sobre la conservación o no de los mensajes resulta esencial¹⁵²².
- 1275.** El archivero mantendrá un calendario de conservación actualizado para que los correos que formen parte de una determinada serie documental tengan asociados sus plazos de conservación y eliminación correspondientes. El calendario debería recoger también la política de acceso, relacionada con el formato de almacenamiento y la calidad de los metadatos que se apliquen¹⁵²³.
- 1276.** La parametrización, tanto de los programas gestores de correo como de los destinados a la conservación, deberán diseñar el sistema de manera que el máximo de metadatos se asocien de forma automática a los mensajes a partir de la información incluida en el fichero de transmisión. Se deberá procurar que, en los casos en que sea necesaria la asignación manual de metadatos, ésta se lleve a cabo de forma sencilla, mediante plantillas y valores por defecto o valores que puedan seleccionar fácilmente. Todos los componentes (cuerpo del mensaje, documento adjunto y metadatos) deben

1521 (Grupo de trabajo de documentos electrónicos de la Conferencia de Archiveros de Universidades Españolas, 2011), pág. 249.

1522 (Grupo de trabajo de documentos electrónicos de la Conferencia de Archiveros de Universidades Españolas, 2011), pág. 250.

1523 (Grupo de trabajo de documentos electrónicos de la Conferencia de Archiveros de Universidades Españolas, 2011), pág. 250.

estar perfectamente relacionados sin que esa conexión pueda perderse, añadiendo una serie de metadatos extra¹⁵²⁴.

1277. Deberá asegurarse que el sistema de conservación sea capaz de añadir un registro de auditoría en cada mensaje almacenado. Este registro deberá contener metadatos sobre el entorno electrónico: la versión de la aplicación utilizada, la versión del sistema de conservación en uso y el listado de acciones de preservación que se le han aplicado¹⁵²⁵.
1278. Es esencial también su participación de personal especializado en el diseño de procedimientos de migración de los documentos a los formatos de conservación y el apoyo técnico en las transferencias que se realicen a la aplicación correspondiente¹⁵²⁶.
1279. El sistema de almacenamiento necesitará también disponer de un buen sistema de búsqueda y recuperación de la información, preferentemente en el formato utilizado por la aplicación de correo electrónico estándar o bien a través de un visualizador¹⁵²⁷.
1280. Al diseñar y configurar el sistema de conservación, han de ser consideradas las siguientes cuestiones prácticas¹⁵²⁸:
- Seguridad: el acceso al sistema de almacenamiento central tendrá que ser cuidadosamente controlado para evitar el daño accidental o deliberado de la información almacenada.
 - Copia de seguridad: deben diseñar una estrategia de copia de seguridad adecuada para que el sistema pueda ser reintegrado si se produce un fallo.
 - Flexibilidad: los diferentes grupos de usuarios pueden necesitar otros metadatos y estas necesidades pueden cambiar a medida que pasa el tiempo.
 - Sistemas de almacenamiento distribuido: todo aquel que permite almacenar ficheros online. La principal característica es poder guardar archivos (documentos, imágenes, vídeos...) en la red¹⁵²⁹.
 - Tiempos de respuesta y fiabilidad: el usuario debe ser capaz de guardar un mensaje de correo electrónico en el sistema de almacenamiento de forma rápida y sencilla. La información ya almacenada en el sistema debe ser de fácil acceso y fácil localización.

1524 (Grupo de trabajo de documentos electrónicos de la Conferencia de Archiveros de Universidades Españolas, 2011), pág. 251.

1525 (Grupo de trabajo de documentos electrónicos de la Conferencia de Archiveros de Universidades Españolas, 2011), pág. 251.

1526 (Grupo de trabajo de documentos electrónicos de la Conferencia de Archiveros de Universidades Españolas, 2011), pág. 251.

1527 (Grupo de trabajo de documentos electrónicos de la Conferencia de Archiveros de Universidades Españolas, 2011), pág. 251.

1528 (Grupo de trabajo de documentos electrónicos de la Conferencia de Archiveros de Universidades Españolas, 2011), pág. 252.

1529 <[http://es.wikipedia.org/wiki/Almacenamiento distribuido](http://es.wikipedia.org/wiki/Almacenamiento_distribuido)>. Consulta 15.05.2013

- Instalación, mantenimiento, formación y soporte: interfaces amigables y procedimientos lo más sencillos posible.

1281. Los usuarios finales son el último eslabón de la cadena y quienes al final hacen posible que la organización pueda mantener una correcta política de preservación del correo electrónico. Básicamente tienen la responsabilidad de generar correos electrónicos de forma correcta, clasificarlos y ordenarlos siguiendo los esquemas desarrollados al efecto; así como de capturar aquellos que forman parte de sus procedimientos y eliminar los que no forman parte de los mismos¹⁵³⁰.

5.8 Fases

5.8.1 Iniciación

1282. De conformidad con el artículo 68 de la LRJ-PAC¹⁵³¹ la iniciación del procedimiento puede realizarse de oficio o a instancia del interesado. La LAE no trata esta cuestión con suficiente precisión y no diferencia entre ambas formas de iniciación hasta el punto de poderse entender que sólo es posible la iniciación del procedimiento electrónico en aquellos que se inician de oficio. Probablemente late en esta insuficiencia la incidencia que el interesado puede tener en la utilización o no de medios electrónicos que podría, eventualmente, resultar condicionada en la iniciación de oficio.

1283. Respecto al documento necesario para el inicio, el artículo 35 LAE¹⁵³² establece como condición para la utilización de esta forma de iniciación del procedimiento, que la sede electrónica ponga a disposición del usuario «los correspondientes modelos o sistemas electrónicos».

1284. La regulación aplicada a la documentación que hay que acompañar requiere las siguientes precisiones:

- La fidelidad del documento, cuya copia digitalizada se adjunta, tiene la obligación de utilizar firma electrónica avanzada. La firma electrónica no da fe del documento remitido¹⁵³³ sino únicamente del transmitido¹⁵³⁴.
- Puede solicitarse el cotejo del archivo informático en el que consten las copias digitalizadas. Cuando se trate de archivos públicos la cuestión será relativamente sencilla y realizable en el seno de las actividades de instrucción que pueden realizarse de forma electrónica. Cuando se trate de documentos que puedan obrar en archivos privados, el cotejo con la aportación documental deviene, prácticamente, obligatorio.

1285. En relación con la iniciación electrónica del procedimiento, parece que sitúa la iniciación del procedimiento por vía electrónica como algo potestativo. Sin

1530 (Grupo de trabajo de documentos electrónicos de la Conferencia de Archiveros de Universidades Españolas, 2011), pág. 253.

1531 Párrafo 1979

1532 Párrafo 2132

1533 Remitir (RAE): Enviar algo a determinada persona de otro lugar.

1534 Transmitir (RAE): Hacer llegar a alguien mensajes o noticias.

embargo, tal determinación debe ponerse en relación con la formulación taxativa que indica en el artículo 24 LAE¹⁵³⁵: las AA.PP. crearán registros electrónicos para la recepción y remisión de solicitudes, escritos y comunicaciones. Se trata, por tanto, de una prescripción obligatoria y no potestativa que, además, se inserta en el marco obligacional que contiene el artículo 6¹⁵³⁶ de la misma cuando reconoce el derecho de los ciudadanos a relacionarse electrónicamente con las Administraciones e, incluso, a elegir el canal –de entre los que se encuentren disponibles- para relacionarse con aquellas de forma electrónica.

5.8.1.1 Formularios electrónicos

1286. Cuando la iniciación se hace a instancia del interesado, la Administración actuante debe poner a disposición de los interesados los correspondientes modelos o sistemas electrónicos de solicitud en la sede electrónica que corresponda al órgano o procedimiento en cuestión.
1287. El procedimiento electrónico es, esencialmente, un procedimiento formal, al que habrá que aplicar los criterios generales del procedimiento común y, en concreto, la posibilidad de subsanación de los defectos y omisiones respecto de los modelos propuestos y en línea con lo que establece el artículo 71 LRJ-PAC¹⁵³⁷.
- ~~1288.~~ El contenido del artículo 35.3 LAE¹⁵³⁸ prevé la posibilidad de que los formularios electrónicos puedan incluir comprobaciones automáticas de la información aportada respecto de los datos almacenados en sistemas propios o pertenecientes a otras AA.PP. e, incluso, ofrecer el formulario cumplimentado en todo o en parte, con objeto de que el ciudadano verifique la información y, en su caso, la modifique o complete. Dependerá del grado de integración de estos formularios con el sistema de información.
1289. Un uso óptimo de los formularios electrónicos es una de las utilidades que más potencial aportan al servicio de las Administraciones. Permitirán pre cumplimentar los datos que la Administración ya dispone en sus sistemas de información; el chequeo de los datos que se le introduzcan, haciendo de forma automática las tareas que se realizan por la unidad tramitadora, por lo que solo se permitirá terminar con el proceso de cumplimentación del formulario, cuando todos los datos han superado las verificaciones programadas; también posibilita el registro de la solicitud de forma automática, reportando al solicitante el recibo justificante del asiento registral, y la puesta a disposición de la unidad encargada de su tramitación; también se puede habilitar la presentación de documentos que acompañen a la solicitud. Es obvio el conjunto de ventajas que estos formularios reportan tanto a la Administración como al solicitante, además de la

1535 Párrafo 2103

1536 Párrafo 2074

1537 Párrafos 1986 y siguientes

1538 Párrafo 2134

celeridad con la que esta parte del procedimiento se tramitará, ya que entre otros, y siempre que no existan otras situaciones no contempladas en la programación del formulario, no habrá lugar a la subsanación contemplada en el artículo 71 LRJ-PAC¹⁵³⁹.

1290. A este respecto hay que plantear algunas matizaciones:

- Si el ciudadano utiliza incompletamente el formulario, la Administración debe requerirle para la cumplimentación de aquellos datos que se consideren esenciales para la iniciación del procedimiento conforme dispone el artículo 71.1 LRJ-PAC¹⁵⁴⁰. Si el interesado no subsana los defectos correspondientes se le tendrá por desistido previa la resolución administrativa correspondiente dictada con los requisitos que se prevén en el artículo 42¹⁵⁴¹ de forma motivada. Esta forma de terminación, puede realizarse aplicando los criterios de la actuación administrativa automatizada.
- Si el sistema admite comprobaciones automáticas de la información es necesario diferencias si la misma se refiere a datos esenciales sin los que no se puede iniciar el procedimiento.
- La utilización de modelos cumplimentados en todo o en parte, como muy bien señala la LAE, no enerva el derecho de los ciudadanos a corregirlos o completarlos. Se trata, únicamente, de una labor de facilitación que está en consonancia con la formulación más genérica que se contiene en el artículo 35. g) LRJ-PAC¹⁵⁴² cuando configura como un derecho de los ciudadanos el de «...obtener información y orientación acerca de los requisitos jurídicos o técnicos que las disposiciones vigentes impongan a los proyectos, actuaciones o solicitudes que se propongan realizar...».
- La LAE presume que la aportación de los documentos en el procedimiento administrativo supone el otorgamiento expreso de la autorización a la Administración Pública para que acceda y trate la información personal contenida en tales documentos.

5.8.1.2 De oficio

1291. Respecto a la iniciación de oficio del procedimiento administrativo, sería una restricción injustificada la de entender que el único procedimiento administrativo al que se refiere la LAE es aquel que se inicia a instancias del interesado. Lo que realmente ocurre es que el iniciado a instancias del interesado tiene como característica esencial que el consentimiento para la utilización de medios electrónicos que constituye la llave para la utilización de los mismos se presume por la propia utilización del interesado del medio en cuestión. Hay que tener presente la existencia de procedimientos mixtos, aquellos que se inician mediante una determinada forma de relación y, a lo

1539 Párrafo 1986

1540 Párrafo 1986

1541 Párrafo 1934

1542 Párrafo 1924

largo del procedimiento, se transmuta por voluntad del interesado a otra. Esta posibilidad deriva del artículo 28.4 LAE¹⁵⁴³ en el que se admite que durante la tramitación del procedimiento podrá requerirse al órgano correspondiente que las notificaciones sucesivas no se practiquen por medios electrónicos, utilizándose los demás medios admitidos en el artículo 59 LRJ-PAC¹⁵⁴⁴.

1292. No obstante, el artículo 27.6 LAE¹⁵⁴⁵ señala como precepto básico que reglamentariamente, las AA.PP. podrán establecer la obligatoriedad de comunicarse con ellas utilizando sólo medios electrónicos, cuando los interesados se correspondan con personas jurídicas o colectivos de personas físicas que por razón de su capacidad económica o técnica, dedicación profesional y otros motivos acreditados tengan garantizado el acceso y disponibilidad de los medios tecnológicos precisos.
1293. La Ley 18/1989, de 25 de julio, de Bases sobre Tráfico, Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial, en su artículo 58 bis señala que «la Dirección General de Tráfico asignará además a todo titular de una autorización administrativa de conducción o de circulación de vehículo, y con carácter previo a su obtención, una Dirección Electrónica Vial (DEV). Esta dirección se asignará automáticamente a todas las autorizaciones de que disponga su titular en los Registros de Vehículos y de Conductores». Es de suponer que la asignación de la DEV a todo el colectivo no implica la aceptación de recibir las comunicaciones y notificaciones electrónicas, ya que este colectivo no reúne los requisitos establecidos en el artículo 27.6 LAE¹⁵⁴⁶.
1294. La posibilidad de recabar el consentimiento *a posteriori* (o bien tácitamente) se presenta, por tanto, como el instrumento clave para la utilización de procedimientos electrónicos en el ámbito de los iniciados de oficio.
1295. El artículo 35 Ley Foral 11/2007, de 4 de abril, Ley Foral de Implantación de la Administración Electrónica en la Administración de Navarra (LFNAE)¹⁵⁴⁷ establece que para que tengan eficacia las notificaciones electrónicas, deberá existir constancia de la aceptación del interesado.
1296. El artículo 26¹⁵⁴⁸ LFNAE dispone que la presentación de solicitudes en el registro electrónico supondrá para la Administración y para el solicitante, la aceptación del trámite administrativo por medios electrónicos. En el caso de que concurren causas que lo justifique, el interesado podrá ejercer su derecho a pasar al procedimiento administrativo convencional.

1543 Párrafo 2115

1544 Párrafo 1968

1545 Párrafo 2110

1546 Párrafo 2110

1547 Párrafo 2301

1548 Párrafo 2297

1297. En el artículo 44 Ley 3/2010, de 5 de mayo, Ley de Administración Electrónica de Comunidad Valenciana (LVAE)¹⁵⁴⁹ se establece que todas las solicitudes de iniciación, que podrán ir acompañadas de documentos electrónicos, deberán incorporar expresamente la dirección de correo electrónico y otro medio electrónico suficiente admitido por la administración actuante, a efectos de la práctica de comunicaciones y notificaciones, así como la indicación de la opción para acceder a la carpeta personal electrónica, y el sistema de firma electrónica avanzada de que disponga.
1298. En el artículo 44.3 LVAE¹⁵⁵⁰ se dispone que en procedimientos administrativos electrónicos iniciados de oficio no tendrán eficacia las comunicaciones y notificaciones electrónicas o, en general, los actos, de trámite o definitivos, que dicte el órgano instructor si no consta el consentimiento expreso a la tramitación electrónica por parte de la persona interesada.
1299. El artículo 68 LRJ-PAC¹⁵⁵¹ establece que los procedimientos podrán iniciarse de oficio o a solicitud de persona interesada, añadiendo el artículo 69¹⁵⁵² que los procedimientos se iniciarán de oficio por acuerdo del órgano competente, bien por propia iniciativa o como consecuencia de orden superior, a petición razonada de otros órganos o por denuncia.
1300. El profesor García de Enterría advierte que no todos los procedimientos pueden iniciarse de oficio, ya que hay sectores de actividad que están articulados técnicamente en torno al principio de rogación, de forma que la solicitud del particular es presupuesto necesario de la incoación misma del procedimiento y su desarrollo posterior¹⁵⁵³.
1301. La existencia de una petición del administrado no es suficiente en todos los casos para que el procedimiento se inicie, ni el hecho de que tal petición se haya producido basta para afirmar que estamos ante un procedimiento incoado a instancia de parte interesada. El administrado puede siempre formular peticiones ante la Administración de acuerdo con lo establecido en el artículo 29 CE¹⁵⁵⁴ y 70 LRJ-PAC¹⁵⁵⁵.
1302. Para decidir sobre las peticiones, la Ley Orgánica 4/2001, de 12 de noviembre, Ley de Derecho de Petición (LODP) obliga a que la Administración, tras comprobar el cumplimiento de los requisitos (mínimos) que la Ley prescribe para las mismas, realice «*diligencias, comprobaciones y asesoramiento*» (artículo 7)¹⁵⁵⁶ en su caso, con posibilidad de requerir aportación de datos al peticionario, incluso de convocar a este «*en audiencia*

1549 Párrafo 2302

1550 Párrafo 2302

1551 Párrafo 1979

1552 Párrafo 1980

1553 (García de Enterría & Fernández, Curso de Derecho Administrativo I, 2002), pág. 486.

1554 Párrafo 1888

1555 Párrafos 1981 y siguientes

1556 Párrafo 2303

especial» (artículo 11)¹⁵⁵⁷. La decisión podrá ser de inadmisibilidad por falta de los requisitos formales (artículo 10)¹⁵⁵⁸. Si se estimase fundada la petición, la autoridad u órgano competente *«vendrá obligado a atenderla y a adoptar las medidas que estime oportunas a fin de lograr su plena efectividad, incluyendo, en su caso, el impulso para adoptar una disposición de carácter general»* (artículo 11)¹⁵⁵⁹. Es obvio que esta obligación de resolver no convierte en regladas las potestades discrecionales de decidir sobre el fondo cuando existan¹⁵⁶⁰.

1303. El artículo 70.4 LRJ-PAC¹⁵⁶¹ faculta a la Administración para establecer modelos y sistemas normalizados de solicitudes cuando se trate de procedimientos que impliquen la resolución numerosa de una serie de procedimientos. Esto, sin embargo, no impide a los solicitantes añadir al modelo de solicitud *«los elementos que estimen convenientes para precisar o completar los datos»* de aquél, elementos que *«deberán ser admitidos y tenidos en cuenta por el órgano al que se dirijan»*.
1304. La presentación de solicitudes podrá efectuarse, según el artículo 38.4 LRJ-PAC¹⁵⁶² en los registros de los órganos administrativos a que se dirijan, en los de cualquier otro órgano administrativo que pertenezca a la misma Administración Pública o en los de cualquier otra Administración Pública distinta si existe entre ambas el correspondiente convenio, en las oficinas de Correos, en las representaciones diplomáticas y oficinas consulares de España en el extranjero y en cualesquiera otros lugares que puedan establecer las disposiciones vigentes, viniendo obligadas todas las AA.PP. a hacer pública y mantener actualizada una relación de las oficinas de registro propias o concertadas, así como de sus horarios de funcionamiento. La jurisprudencia, aplicando correctamente el principio *pro actione*, ha aceptado sin reparos en algunas ocasiones la utilización de otros distintos con los mismos efectos: los Juzgados de guardia, o la propia prisión, si se trata de un internado recluso¹⁵⁶³.

5.8.2 Ordenación

1305. El artículo 75.1 LRJ-PAC¹⁵⁶⁴ establece que 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

1557 Párrafo 2262

1558 Párrafo 2304

1559 Párrafo 2305

1560 (García de Enterría & Fernández, Curso de Derecho Administrativo I, 2002), pág. 487.

1561 Párrafo 1984

1562 Párrafo 1930

1563 (García de Enterría & Fernández, Curso de Derecho Administrativo I, 2002), pág. 489.

1564 Párrafo 1997

plazos quede debidamente asegurado por parte del órgano encargado de la tramitación del procedimiento tal y como exige el artículo 36.1 LAE¹⁵⁶⁵.

1306. Cobra especial trascendencia la exigencia legal y básica —artículo 34 LAE¹⁵⁶⁶— de que, con carácter previo a la aplicación de medios electrónicos a la gestión administrativa, deba realizarse un análisis de rediseño funcional y simplificación del procedimiento; trámite que, ha de considerarse de carácter esencial y, por consiguiente, su omisión habría de tener efectos invalidantes¹⁵⁶⁷.
1307. El artículo 36.1 LAE¹⁵⁶⁸ obliga a que las aplicaciones y sistemas de información utilizados durante la fase de instrucción garanticen «el control de los tiempos y plazos» que, en todo caso, habrán de estar fijados en la normativa reguladora de cada procedimiento. En consecuencia, se trata de que el diseño de las aplicaciones y programas respete las previsiones que, a este respecto, se hayan fijado jurídicamente y no suceda que la tecnología termine imponiendo su eficacia incluso *contra legem*¹⁵⁶⁹.
1308. La lentitud constituye una enfermedad del procedimiento administrativo que sólo podrá ser superada cuando se afronte decididamente el problema de la racionalización del trabajo, para lo cual la informática sólo constituye un mero instrumento y en modo alguno una panacea¹⁵⁷⁰.
1309. El artículo 33.1 LAE¹⁵⁷¹ ordena que «bajo criterios de simplificación administrativa» se impulsará la aplicación de medios electrónicos a los procesos de trabajo y a la gestión de los procedimientos y de la actuación administrativa. Por su parte, el artículo 36.1 LAE¹⁵⁷² advierte que las aplicaciones y sistemas de información que se utilicen para la instrucción de los procedimientos deberán «facilitar la simplificación y la publicidad de los procedimientos»¹⁵⁷³.
1310. El mantenimiento de la duplicidad de soportes dentro de un mismo procedimiento administrativo constituye en sí mismo un obstáculo por cuanto obliga a duplicar la documentación que integra el expediente. De ahí que resulte especialmente criticable que el reconocimiento de un derecho a la elección del canal garantizado en el artículo 6.2.a) LAE¹⁵⁷⁴ haya llegado al extremo de, por lo que se refiere a las comunicaciones, permitir al ciudadano

1565 (Valero Torrijos J. , 2007), pág. 181. Párrafo 2135

1566 Párrafo 2131

1567 (Valero Torrijos J. , 2007), pág. 182.

1568 Párrafo 2135

1569 (Valero Torrijos J. , 2007)

1570 González Pérez, J. y González Navarro, F. *Comentarios a la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y Procedimiento Administrativo Común*, vol. II, 1997; págs.. 1296 y 1297. *Apud.* (Valero Torrijos J. , 2007), pág. 182.

1571 Párrafo 2130

1572 Párrafo 2135

1573 (Valero Torrijos J. , 2007), pág. 182.

1574 Párrafo 2081

el cambio de la modalidad de la relación con la Administración Pública, ya iniciado el procedimiento, sin tener que ofrecer ni siquiera una mínima justificación de las razones que motivan su decisión¹⁵⁷⁵.

1311. En el caso de la AGE el artículo 24.4 LAE¹⁵⁷⁶ obliga a que se automaticen todas las oficinas de registros, de manera que, una vez alcanzado dicho objetivo, no parece razonable admitir que se utilice otro medio de comunicación que no sea el electrónico salvo que existan razones fundadas que así lo determinen¹⁵⁷⁷.
1312. Partiendo del presupuesto técnico de la interoperabilidad que los artículos 41 y ss. LAE¹⁵⁷⁸ han remitido a la fijación reglamentaria, en el caso de las comunicaciones entre órganos administrativos la celeridad en la impulsión del procedimiento exige que se realicen preferentemente a través de medios electrónicos con el fin de que se agilice la tramitación del mismo, de manera que sólo pueda utilizarse el soporte papel cuando tal remisión no fuere factible por carecer de los medios necesarios alguno de los órganos implicados en la transmisión. Esta posibilidad ha sido reforzada por el reconocimiento legal del derecho a no aportar los datos y documentos que ya obren en poder de las AA.PP., en relación con cuya satisfacción el artículo 6.2.c) LAE¹⁵⁷⁹ sí que establece una medida compulsiva al obligar a que se utilicen medios electrónicos para recabar la información necesaria¹⁵⁸⁰.
1313. La utilización de medios electrónicos por parte de los ciudadanos a la hora de remitir sus comunicaciones y recibir las notificaciones de los actos administrativos supone una importante alteración del supuesto de hecho en que se basa la regla general de ordenación de los procedimientos administrativos por cuanto puede conllevar una posición ventajosa frente a quienes opten por los medios convencionales de relación con la Administración Pública. Al encontrarse informatizados los datos que se remiten a través del correspondiente registro electrónico, ya no resulta preciso realizar manualmente las tareas necesarias para su recogida, almacenamiento y sistematización, de manera que el órgano competente se encuentra directamente y de forma casi automática en disposición de llevar a cabo la actuación procedimental posterior a partir de la información disponible. Del mismo modo, la notificación por medios electrónicos permite su remisión directa a la dirección electrónica¹⁵⁸¹.
1314. Según dispone el artículo 74.2 LRJ-PAC¹⁵⁸² «en el despacho de los expedientes se guardará el orden riguroso de incoación en asuntos de

1575 (Valero Torrijos J. , 2007), pág. 183.

1576 Párrafo 2104

1577 (Valero Torrijos J. , 2007), pág. 184.

1578 Párrafo 2139

1579 Párrafo 2076

1580 (Valero Torrijos J. , 2007), pág. 184.

1581 (Valero Torrijos J. , 2007), pág. 185.

1582 Párrafo 1996

homogénea naturaleza, salvo que por el titular de la unidad administrativa se dé orden motivada en contrario, de la que quede constancia». Como consecuencia de la mayor agilidad que supone la utilización de medios informáticos y telemáticos por parte de los interesados, la regla transcrita podría quedar desplazada en la medida que se tramitarán preferentemente los procedimientos en que los interesados optaran por el soporte digital en sus relaciones con la Administración. Incluso, teniendo en cuenta el principio de igualdad que, en relación con el uso de medios electrónicos consagra el artículo 4.b) LAE¹⁵⁸³ cabría argumentar que esta práctica implica una discriminación inaceptable al primar indirectamente la utilización de herramientas informáticas y telemáticas con una mayor agilidad en la tramitación del procedimiento administrativo¹⁵⁸⁴.

1315. Ahora bien, una interpretación literal de la regla del artículo 74.2 LRJ-PAC¹⁵⁸⁵ llevaría a conclusiones absurdas dado que obligaría al órgano competente a paralizar el curso de expedientes ya preparados para iniciar una nueva fase procedimental en detrimento de aquellos otros que, al haber optado el interesado por la utilización del soporte papel en sus comunicaciones con la Administración, se encuentran todavía en un momento anterior en su tramitación. Por tanto, ¿Cabría admitir legalmente que se tramiten con preferencia aquellos procedimientos administrativos donde el interesado haya optado por utilizar medios electrónicos? La respuesta ha de ser necesariamente afirmativa siempre que se constate una agilización en la actuación administrativa como consecuencia de los instrumentos técnicos empleados, lo que determinaría la concurrencia de una circunstancia objetiva que justificaría un tratamiento individualizado de cada uno de los expedientes más allá del mero criterio del momento de su incoación¹⁵⁸⁶.
1316. Adoptado el acuerdo de incoación por el órgano competente, o presentada la instancia del particular interesado, el procedimiento se entiende iniciado a todos los efectos desde esa misma fecha, lo cual tiene suma importancia desde distintos puntos de vista; el despacho de los expedientes debe realizarse, salvo orden motivada y escrita en contrario del jefe de la dependencia, por «*el orden riguroso de incoación*»¹⁵⁸⁷.
1317. Iniciado el procedimiento, surgen para el interesado los derechos a participar activamente en su tramitación y desarrollo y para el órgano competente el deber de impulsarlo hasta llegar a su resolución (artículo 74.1 LRJ-PAC¹⁵⁸⁸), así como la facultad de adoptar las medidas provisionales que estime necesarias para asegurar la eficacia de dicha resolución. No son lícitas, aquellas medidas provisionales que prejuzguen el fondo de la cuestión,

1583 Párrafo 2064

1584 (Valero Torrijos J. , 2007), pág. 186.

1585 Párrafo 1996

1586 (Valero Torrijos J. , 2007), pág. 186.

1587 (García de Enterría & Fernández, Curso de Derecho Administrativo I, 2002), pág. 489.

1588 Párrafo 1996

produzcan perjuicios irreparables a los interesados o impliquen violación de derechos amparados por las Leyes. (artículo 72.2 LRJ-PAC¹⁵⁸⁹).¹⁵⁹⁰.

5.8.3 Instrucción

1318. La LAE no contiene novedades en relación con la instrucción del procedimiento de forma que se mantiene el principio general, consagrado en el artículo 78 LRJ-PAC¹⁵⁹¹ dispone que los actos de instrucción necesarios para la determinación, conocimiento y comprobación de los datos en virtud de los cuales deba pronunciarse la resolución, se realizarán de oficio por el órgano que tramite el procedimiento, sin perjuicio del derecho de los interesados a proponer aquellas actuaciones que requieran su intervención o constituyan trámites legal o reglamentariamente establecidos.

1319. Estos actos de instrucción son de tres tipos¹⁵⁹²:

- Acto de aportación de datos: introducen o aportan al procedimiento determinados datos fácticos o jurídicos que pueden servir de fundamento a la resolución que, en su día ponga fin al procedimiento.
- Actividades de comprobación de datos: van dirigidas a provocar el convencimiento del órgano decidor sobre la realidad o certeza de los datos aportados.
- Actividades mixtas: informes de los órganos administrativos.

1320. La instrucción de los actos administrativos, contienen determinaciones específicas:

A. **Aplicaciones y sistemas de información utilizados para la instrucción por medios electrónicos de los procedimientos administrativos.** La LAE señala en el artículo 36.1¹⁵⁹³ respecto de las «*aplicaciones y sistemas de información utilizados para la instrucción por medios electrónicos de los procedimientos que deberán garantizar el control de los tiempos y plazos, la identificación de los órganos responsables de los procedimientos así como la tramitación ordenada de los expedientes y facilitar la simplificación y la publicidad de los procedimientos...*».

Determinaciones:

- a) Requisitos para la utilización de la aplicación o sistemas de información. Dejar constancia que para la utilización de medios electrónicos es necesario cubrir una serie de requisitos previos que tienen por objeto dar a conocer las características técnicas de la utilización. Ocupan una posición formal, de carácter previo y que

1589 Párrafo 1993

1590 (García de Enterría & Fernández, Curso de Derecho Administrativo I, 2002), pág. 490.

1591 Párrafo 1999

1592 González Pérez, J. y González Navarro, F. (2007): *Comentarios a la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y Procedimiento Administrativo común*, Civitas, Madrid. Apud. (Palomar Olmeda, 2010), pág. 630

1593 Párrafo 2135

garantizan que la tecnología permite cumplir el conjunto de las previsiones y exigencias que el Ordenamiento exige para dictar el acto en cuestión.

- b) Requisitos obligatorios para la aplicación o los sistemas de información. Cumplimiento de los tiempo y plazos, la tramitación ordenada del procedimiento. Estos requisitos tratan de advenir que la transformación o el establecimiento de procedimientos electrónicos no afecta a las reglas generales de la tramitación del procedimiento. La tramitación ordenada, está regulada en el artículo 74.2 LRJ-PAC¹⁵⁹⁴ señalando que *«en el despacho de los expedientes se guardará el orden riguroso de incoación en asuntos de homogénea naturaleza, salvo que por el titular de la unidad administrativa se dé orden motivada en contrario, de la que quede constancia...»*. Garantizar la identificación de los órganos responsables del procedimiento, se regula en el artículo 35. b) LRJ-PAC¹⁵⁹⁵ en el que se reconoce el derecho de los interesados *«a identificar a las autoridades y al personal al servicio de las AA.PP. bajo cuya responsabilidad se tramiten los procedimientos»*
- c) Requisitos específicos para los sistemas de comunicación. Operan en las relaciones entre órganos y unidades que intervienen en un procedimiento administrativo.
- d) Las comunicaciones a través de medios electrónicos serán válidas siempre que exista constancia de su transmisión y recepción, de sus fechas, del contenido íntegro de las comunicaciones y se identifique fidedignamente al remitente y al destinatario de las mismas.
- e) Las AA.PP. publicarán, en el correspondiente diario oficial y en la propia sede electrónica, aquellos medios electrónicos que los ciudadanos pueden utilizar en cada supuesto en el ejercicio de su derecho y en la comunicación con ellas.
- f) Los requisitos de seguridad e integridad de las comunicaciones se establecerán en cada caso de forma apropiada al carácter de los datos objeto de aquéllas, de acuerdo con criterios de proporcionalidad.
- g) Las AA.PP. utilizarán preferentemente medios electrónicos en sus comunicaciones con otras AA.PP.

1321. Esquema estructural:

- a) Requisitos para la utilización de medios electrónicos entre AA.PP. Según el artículo 41 LAE¹⁵⁹⁶ son los que *«...garanticen un adecuado nivel de interoperabilidad técnica, semántica y organizativa y eviten discriminación a los ciudadanos por razón de su elección tecnológica...»*.
- b) ENI y ENS.

1594 Párrafo 1996

1595 Párrafo 1919

1596 Párrafo 2139

B. Red de comunicación de las AA.PP. Red de Comunicaciones de las AA.PP. españolas, es la red donde participan todas las administraciones territoriales, así como los consorcios y otras entidades de cooperación.

1322. Participación en el procedimiento del interesado:

- a) El artículo 35 LRJ-PAC¹⁵⁹⁷ se refiere al derecho «e) a formular alegaciones y a aportar documentos en cualquier fase del procedimiento anterior al trámite de audiencia, que deberán ser tenidos en cuenta por el órgano competente al redactar la propuesta de resolución»
- b) Artículo 84 LRJ-PAC¹⁵⁹⁸: establece el trámite de audiencia a los interesados.
- c) Artículo 86 LRJ-PAC¹⁵⁹⁹: trámite de información pública.

1323. La facilidad que supone la utilización de medios electrónicos en el seno de los procedimientos administrativos permiten hacer efectivas algunas de las determinaciones sustantivas previstas en la ley procedimental común. La tecnología se convierte en un elemento instrumental esencial para el conocimiento de la existencia de los procedimientos y, por tanto, para facilitar que puedan comparecer en el mismo tanto los titulares de los derechos como los de intereses legítimos.

1324. Existen dos supuestos diferenciados en el ámbito de aplicación de la tecnología:

- Derecho a formular alegaciones o a aportar documentos en cualquier momento del procedimiento.
- Cumplimiento del trámite de audiencia al interesado o de información pública.

C. Procedimientos Administrativos gestionados en su totalidad de forma electrónica.

1325. El órgano que tramita el procedimiento debe poner a disposición del interesado un servicio electrónico de acceso restringido donde pueda consultar, previa identificación, al menos la información sobre el estado de tramitación del procedimiento, salvo que la normativa aplicable establezca restricciones a dicha información. El interesado también podrá acceder a la relación de los actos de trámite realizados con indicación de su contenido así como la fecha en la que fueron dictados.

D. Procedimientos administrativos gestionados sólo parcialmente de forma electrónica.

1597 Párrafo 1922

1598 Párrafos 2008 y siguientes

1599 Párrafos 2012 y siguientes

1326. Respecto de las determinaciones específicas en la fase de instrucción general del procedimiento, el artículo 36 LAE¹⁶⁰⁰ se refiere a las aplicaciones y sistemas de información utilizados como elemento para centrar el cumplimiento de determinados requisitos. Con carácter básico lo que se demanda de las aplicaciones es que garanticen el control de los tiempos y plazos, la identificación de los órganos responsables de los procedimientos así como la tramitación ordenada de los expedientes y facilitar la simplificación y la publicidad de los procedimientos.
1327. En las comunicaciones interorgánicas existe la obligación de comunicación a través de medios electrónicos y no se utilizan dichos medios, el órgano administrativo competente requerirá la correspondiente subsanación, advirtiendo que, de no ser atendido el requerimiento, la presentación carecerá de validez o eficacia.
1328. El artículo 34 RDLAE¹⁶⁰¹ establece que se deberán utilizar medios electrónicos para comunicarse entre los órganos de la Administración y sólo con carácter excepcional se podrán utilizar otros por causas justificadas o de carácter técnico. Entre administraciones estará condicionado a los medios técnicos que dispongan.
1329. El artículo 37 LAE¹⁶⁰² regula el derecho de acceso de los interesados a la información sobre el estado de tramitación, diferenciando entre procedimientos gestionados en su totalidad de forma electrónica de los que no lo son.
- Procedimientos gestionados electrónicamente de forma total: el artículo 37.1 LAE¹⁶⁰³ dispone que el órgano que tramita el procedimiento pondrá a disposición del interesado un servicio electrónico de acceso restringido donde este pueda consultar, previa identificación, al menos la información sobre el estado de tramitación del procedimiento, comprenderá la relación de los actos de trámite realizados, con indicación sobre su contenido, así como la fecha en la que fueron dictados. La cota máxima está aquí por decidir ya que la LAE se refiere al establecimiento de un sistema restringido que permita consultar al menos la información sobre el estado de tramitación lo que claramente permite que el órgano en cuestión eleve la cota de participación a otros aspectos instrumentales de la gestión procedimental. No obstante la LAE va un poco más allá en la concreción de qué debe entenderse por estado de tramitación e indica que la misma incluye la relación de los actos de trámite realizados, con indicación sobre su contenido, así como la fecha en la que fueron dictados.
 - Procedimientos parcialmente tramitados en forma electrónica: el artículo 37.2 LAE¹⁶⁰⁴ dispone que en el resto de los procedimientos se

1600 Párrafo 2135

1601 Párrafo 2150

1602 Párrafo 2136

1603 Párrafo 2136

1604 Párrafo 2136

habilitarán igualmente servicios electrónicos de información del estado de tramitación que comprendan, al menos, la fase en la que se encuentra el procedimiento y el órgano o unidad responsable. Esta participación de menor intensidad, aunque puede ser elevada por el propio órgano administrativo ya que la LAE conforma sus prescripciones como mínimas.

1330. El artículo 30 LFNAE¹⁶⁰⁵ dispone la audiencia a los interesados en los procedimientos iniciados a instancia de parte, sean electrónicos o convencionales, se efectuará por sistemas electrónicos con todas las garantías jurídicas necesarias, cuando así se acepte de modo explícito por ellos. Por otra parte, en el artículo 31 de la misma ley¹⁶⁰⁶ se establece que la Administración habilitará una dirección electrónica de acceso restringido donde el interesado pueda consultar el estado de la tramitación del procedimiento que haya iniciado. Seguidamente indica que la información sobre el estado de tramitación del procedimiento comprenderá la relación de actos de trámite realizados, con indicación, que podrá ser resumida, sobre su contenido, así como la fecha en que fueron emitidos.
1331. El artículo 85.1 de la LRJ-PAC¹⁶⁰⁷ establece que *«los actos de instrucción que requieran la intervención de los interesados habrán de practicarse en la forma que resulte más cómoda para ellos y sea compatible, en la medida de lo posible, con sus obligaciones laborales o profesionales»*. El profesor J. Valero se pregunta ¿qué mejor modo de hacer efectiva esta exigencia que la utilización de medios telemáticos?¹⁶⁰⁸.
1332. 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 garantice 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 administrativo¹⁶⁰⁹.
1333. El artículo 85 LRJ-PAC¹⁶¹⁰ prevé que los actos de instrucción que requieran la intervención de los interesados *«habrán de practicarse en la forma que resulta más cómoda para ellos y sea compatible, en la medida de lo posible, con sus obligaciones laborales y profesionales»*. Teniendo en cuenta que se ha reconocido legalmente el derecho del ciudadano a elegir el canal de las relaciones y comunicaciones con las AA.PP. La proyección de este derecho en los trámites de la fase de instrucción se encuentra condicionada fundamentalmente por las restricciones que imponga la naturaleza de la actuación a realizar en cada caso¹⁶¹¹.

1605 Párrafo 2298

1606 Párrafo 2299

1607 Párrafo 2011

1608 (Valero Torrijos J. , 2007), pág. 31.

1609 (Valero Torrijos J. , 2007), pág. 188.

1610 Párrafo 2011

1611 (Valero Torrijos J. , 2007), pág. 189.

1334. 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 profesionales¹⁶¹².
1335. La posibilidad de corregir los datos que ofrece el formulario —artículo 35.3 LAE¹⁶¹³— puede convertirse en 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 instrucción¹⁶¹⁴.
1336. Según dispone el artículo 36 LAE¹⁶¹⁵ 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 LAE¹⁶¹⁶ determina que debe quedar asegurada la referencia temporal por medios electrónicos; de aquellas actuaciones que pueden tener eficacia externa sobre los ciudadanos. 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 mecanismos 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 procedimiento¹⁶¹⁷.
1337. Uno de los principios que han de inspirar el procedimiento administrativo por exigencia del artículo 105.c) CE¹⁶¹⁸ es el referente a la audiencia de los interesados. Se trata de una exigencia de carácter relativo en la medida que la norma fundamental limita dicha garantía a los supuestos en que «proceda». La LRJ-PAC ha concretado dicho principio a través de mecanismos diversos¹⁶¹⁹:
- Derecho a formular alegaciones en cualquier momento procedimental (artículo 79)¹⁶²⁰.
 - Exigencia de un trámite de audiencia (artículo 84)¹⁶²¹.

1612 (Valero Torrijos J. , 2007), pág. 190.

1613 Párrafo 2134

1614 (Valero Torrijos J. , 2007), pág. 190.

1615 Párrafo 2135

1616 Párrafo 2118

1617 (Valero Torrijos J. , 2007), pág. 191.

1618 Párrafo 1890

1619 (Valero Torrijos J. , 2007), pág. 191.

1620 Párrafo 2000

1621 Párrafos 2008 y siguientes

- Apertura de un período de información pública cuando la naturaleza del procedimiento así lo requiera o exista una previsión normativa al respecto (artículo 86)¹⁶²².
 - Principio general de transparencia (artículo 3.5)¹⁶²³.
 - Derecho a la obtención de copias por parte de quienes sean interesados en los procedimientos (artículo 35. a)¹⁶²⁴.
 - Derecho a saber en qué estado se encuentra la tramitación del procedimiento en el que ya se tiene la condición de interesado (artículo 35.a)¹⁶²⁵.
- 1338.** Por lo que respecta al reconocimiento de derechos, lo cierto es que gran parte de los mismos asisten a los interesados en cualquier procedimiento administrativo con independencia del soporte en que se tramite, de manera que las principales novedades se reducen a la consagración de un genérico principio de transparencia y a la simple toma en consideración de los medios de transparencia e información cuando se digitalicen los procedimientos¹⁶²⁶.
- 1339.** Los procedimientos administrativos en los que comparecen un elevado número de interesados «podrán verse beneficiados por Internet, puesto que la consulta y participación ciudadanas resultan más accesibles y eficaces»¹⁶²⁷.
- 1340.** Si la Administración competente hubiese adoptado las medidas para que el derecho consagrado en el artículo 35.a) LRJ-PAC¹⁶²⁸ pueda ejercerse por medios electrónicos —tal y como prevé el artículo 6.1 LAE¹⁶²⁹ con carácter general y, más específicamente el artículo 32.3 LAE¹⁶³⁰—, será necesario articular un sistema que permita la identificación fidedigna del interesado a fin de que se cumplan las necesarias garantías de autenticidad y confidencialidad¹⁶³¹.
- 1341.** La implementación de medios telemáticos durante la fase de información pública plantea algunos problemas. Es preciso tener en cuenta que el artículo 86.2 LRJ-PAC¹⁶³² requiere que el anuncio de información pública se realice a través de un diario oficial. La utilización de Internet sólo puede tener

1622 Párrafos 2012 y siguientes

1623 Párrafo 1903

1624 Párrafo 1918

1625 Párrafo 1918

1626 (Valero Torrijos J. , 2007), pág. 192.

1627 Barnés, J. «Una reflexión introductoria sobre el Derecho Administrativo y la Administración Pública en la Sociedad de la Información y del Conocimiento», *Administración de Andalucía. Revista Andaluza de Administración Pública*, núm. 40, 2000, pág. 62. *Apud.* (Valero Torrijos J. , 2007), pág. 193.

1628 Párrafo 1918

1629 Párrafo 2074

1630 Párrafo 2129

1631 (Valero Torrijos J. , 2007), pág. 194.

1632 Párrafo 2013

naturaleza complementaria al amparo del artículo 86.4 LRJ-PAC¹⁶³³ donde se permite el establecimiento de «otras formas, medios y cauces de participación de los ciudadanos»¹⁶³⁴.

1342. Debe tenerse en cuenta que la participación dimanante de la información pública requiere como presupuesto que cualquier persona física o jurídica pueda examinar el procedimiento, o la parte del mismo que se acuerde, debiendo anunciarse «el lugar de exhibición» que podría ser tanto una dependencia física como un sitio web en Internet siempre que cumpla con los requisitos generales previstos en el artículo 45.5 LRJ-PAC¹⁶³⁵. A diferencia del trámite de audiencia, dado que cualquier persona tiene derecho a conocer la información publicada con independencia de que ostente la condición de interesado en el procedimiento, no sería preceptivo restringir el acceso a la misma en función de dicha circunstancia subjetiva, siendo innecesario el uso de firma electrónica como instrumento de identificación seguro. Por el contrario, esta exigencia sí resultaría imprescindible si se permitiera la formulación de alegaciones por medios electrónicos dado que, aunque no sea preciso que se realicen por los interesados, sí es necesario que conste la identidad de quien las presenta tanto para la adecuada valoración de las afirmaciones y juicios que contengan como por la exigencia de respuesta razonada que contempla el artículo 86.3 pár. 2 LRJ-PAC^{1636 y 1637}.
1343. La singularidad del soporte digital plantea importantes dudas acerca de la consistencia de la información contenida en los documentos sometidos tanto desde el punto de vista de su integridad como de su autenticidad. La problemática específica del soporte digital se encuentra resuelta de forma relativamente segura a través de la firma electrónica en la medida que con ella puede garantizarse tanto la imputación de la autoría del documento como su integridad¹⁶³⁸.
1344. La prueba documental en soporte informático se encuentra plenamente reconocida en el procedimiento administrativo como consecuencia de la cláusula abierta que contiene el artículo 80 LRJ-PAC¹⁶³⁹: «los hechos relevantes para la decisión de un procedimiento podrán acreditarse *por cualquier medio de prueba* admisible en Derecho». A diferencia de lo que sucede con el documento formalizado en soporte papel donde la firma manuscrita y la correspondiente prueba pericial permiten imputar su autoría a una determinada persona física con relativa seguridad, en el caso del documento informatizado es necesario adoptar determinadas garantías

1633 Párrafo 2016

1634 (Valero Torrijos J. , 2007), pág. 195.

1635 Párrafo 1947

1636 (Valero Torrijos J. , 2007), pág. 195.

1637 Párrafo 2014

1638 (Valero Torrijos J. , 2007), pág. 196.

1639 Párrafo 2001

técnicas que únicamente nos conducen a una presunción de autoría —firma electrónica o claves de usuario singularmente—¹⁶⁴⁰.

1345. La eficacia probatoria de los documentos en soporte informático, dependerá, siempre que se demuestre la autenticidad, de su naturaleza documental pública o privada¹⁶⁴¹. En relación con el procedimiento civil pero igualmente extensible al procedimiento administrativo, la valoración de la eficacia probatoria del contenido de los documentos en soporte informático queda condicionada por el hecho de que logren probarse determinadas características del documento informático en sí, tales como su integridad o autenticidad entre otras, concluyendo que lo que en definitiva se pone de manifiesto es que «la prueba de los hechos contenidos en el documento informático está íntimamente relacionada con la prueba del documento electrónico en sí»¹⁶⁴².
1346. No todos estos medios de autenticación de la autoría de los documentos informatizados gozan de la misma eficacia tanto desde una perspectiva técnica como, sobre todo, desde una consideración jurídica. Por lo que se refiere a las claves de usuario o palabras de acceso, el reconocimiento legal de su admisibilidad con base en lo dispuesto en el artículo 13 LAE¹⁶⁴³ no impide constatar la existencia de relevantes insuficiencias en la medida que el usuario no es la única persona que potencialmente puede conocer la referida palabra de paso. Ahora bien, esta circunstancia no determina por sí sola que los documentos autenticados a través de este sistema carezcan de validez en la medida que no puede afirmarse de forma definitiva la identidad de su autor, por lo que deberán valorarse en cada caso las garantías del sistema empleado y, eventualmente, la concurrencia de otros elementos probatorios. Idéntica conclusión respecto de la falta de certeza cabe realizar en relación a la firma electrónica no avanzada ya que, a tenor de lo dispuesto en el artículo 3.10 LFE¹⁶⁴⁴ la apreciación de su eficacia queda en manos del órgano administrativo y/o judicial, sin que en modo alguno pueda privarle de efectos jurídicos «por el mero hecho de presentarse en forma electrónica»¹⁶⁴⁵.
1347. Al menos desde una estricta consideración jurídica, sólo cuando se haya utilizado la firma electrónica avanzada basada en un certificado reconocido y producida por un dispositivo seguro se debe conceder automáticamente a dicho instrumento la misma eficacia que a la firma manuscrita, equiparación basada en el cumplimiento de una serie de medidas técnicas de gran rigor que permiten presumir la identidad del autor del documento y la integridad de este último. El sistema español de firma electrónica se fundamenta en la

1640 (Valero Torrijos J. , 2007), pág. 197.

1641 Barrero Rodríguez, C. *La prueba en el procedimiento administrativo*, Aranzadi, 2ª ed., Cizur Menor, 2003, pág. 365., *Apud.* (Valero Torrijos J. , 2007), pág. 197.

1642 Nadal Gómez, I. «El documento electrónico en el proceso civil», *Revista General de Derecho*, marzo-abril 2001, págs.. 2257 y 2258. *Apud.* (Valero Torrijos J. , 2007), pág. 197.

1643 Párrafo 2087

1644 Párrafo 2179

1645 (Valero Torrijos J. , 2007), pág. 198.

existencia de diversos niveles de seguridad, de manera que el cumplimiento de las correlativas exigencias técnicas implica el reconocimiento de una mayor eficacia. Así, la firma electrónica será avanzada sólo cuando haya sido creada por medios que el usuario mantiene bajo su exclusivo control, de manera que esté vinculada únicamente al mismo y a los datos a los que se refiere, lo que permite que sea detectable cualquier modificación ulterior de éstos (artículo 3.2 LFE¹⁶⁴⁶), presupuestos técnicos que conllevan su equiparación con la firma manuscrita cuando esté basada «en un certificado reconocido y que haya sido producida por un dispositivo seguro de creación de firma» (artículo 3.3 LFE¹⁶⁴⁷). Cuando se objete la autenticidad de la firma reconocida se procederá a comprobar que el prestador cumple con los requisitos legales; mientras que, por el contrario, si se rechaza la autenticidad de la firma avanzada se entiende equiparada a la impugnación de un documento privado, de manera que quien haya presentado el documento firmado podrá proponer los medios de prueba que estime oportunos para demostrar su autenticidad en los términos del artículo 326.2 LEC^{1648 y 1649}.

1348. La autenticidad e integridad del documento firmado digitalmente —en definitiva su validez—, la eficacia probatoria de los hechos reflejados en el mismo depende sustancialmente de la naturaleza pública o privada de su autor. En este sentido, la regulación administrativa general dispone que los documentos informáticos válidamente emitidos por los órganos administrativos tienen a todos los efectos la consideración de documentos públicos a tenor de lo dispuesto en el artículo 46.4 LRJ-PAC¹⁶⁵⁰. Aun cuando las reglas sobre las pruebas documentales existentes en el ámbito procesal no resulten de aplicación directa sin mayores matizaciones en el procedimiento administrativo, debe tenerse en cuenta que el artículo 317 LEC¹⁶⁵¹ —aplicable supletoriamente en el orden jurisdiccional contencioso-administrativo— amplía la relación de documentos públicos al margen del ámbito estrictamente administrativo: además de los expedidos por funcionarios públicos legalmente facultados para dar fe en lo que respecta al ejercicio de sus funciones, al margen de que se refieran o no a la información obrante en los archivos y registros administrativos, también incluye en esta categoría los expedidos por secretarios judiciales en determinados casos, los autorizados a través de notarios y corredores de comercio así como las certificaciones de los registradores de la propiedad mercantil¹⁶⁵².

1646 Párrafo 2175

1647 Párrafo 2176

1648 (Valero Torrijos J. , 2007), págs.. 198 y 199.

1649 Párrafo 2282

1650 Párrafo 1951

1651 Párrafo 2280

1652 (Valero Torrijos J. , 2007), pág. 199.

1349. La Ley 24/2001, de 27 de diciembre, Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social (LMFAOS), contiene una regulación específica para el uso de la firma electrónica. El artículo 109¹⁶⁵³ requiere que se vinculen los datos de verificación de firma no sólo a la identidad del titular del certificado sino que, en la medida que nos encontramos ante el ejercicio de funciones públicas, el certificado habrá de incluir una referencia a la condición profesional del usuario, su situación administrativa en servicio activo y la plaza de destino. Asimismo, entre los atributos del certificado deberá incorporarse una limitación expresa en cuanto al uso, de modo que se advierta que sólo cabrá su empleo para la suscripción de documentos públicos y oficiales propios del oficio del signatario. En el artículo 115 LMFAOS¹⁶⁵⁴ se afirma que los instrumentos públicos no perderán dicho carácter por el solo hecho de estar redactados en soporte electrónico con la firma electrónica del notario «de conformidad con la Ley Reguladora del Uso de la Firma Electrónica por parte de notarios y demás normas complementarias». Así pues, la equiparación de ambos soportes exige el cumplimiento cumulativo de los requisitos generales propios de los documentos públicos notariales expedidos en papel y los específicamente exigidos como consecuencia del soporte informático empleado¹⁶⁵⁵.
1350. La utilización de medios electrónicos en orden a la práctica de las pruebas plantea mayores dificultades no ya por razón de su admisibilidad sino, más bien, por la relevante mutación que implica respecto de los consolidados parámetros en los que tradicionalmente se ha venido desenvolviendo la actividad probatoria, caracterizados por la inmediación del órgano administrativo respecto del objeto o actividad sobre el que recae la prueba. Ahora bien, teniendo en cuenta la flexibilidad que inspira la regulación de la LRJ-PAC en la materia, dicha particularidad en modo alguno puede convertirse en un obstáculo a la hora de admitir la utilización de estos medios en el desenvolvimiento de la actividad probatoria por cuanto, lejos de constituir un inconveniente siempre que se adopten las garantías técnicas precisas en cada caso, permiten una mayor agilidad de la actividad administrativa que, en definitiva, resulta beneficiada desde el punto de vista de la eficacia al hacer innecesario el desplazamiento del órgano instructor¹⁶⁵⁶.
1351. Resulta preciso determinar los supuestos y garantías en que el órgano instructor puede utilizar medios electrónicos cuando la práctica de la prueba exija su presencia: sería el caso de los interrogatorios de los interesados, de testigos o de peritos y, asimismo, del reconocimiento directo del objeto o la actividad sobre la que verse la prueba¹⁶⁵⁷.
1352. La práctica de interrogatorios requiere al menos de la presencia simultánea del órgano instructor y del sujeto que ha de prestar declaración, ya sea en

1653 Párrafo 2306

1654 Párrafo 2307

1655 (Valero Torrijos J. , 2007), pág. 200.

1656 (Valero Torrijos J. , 2007), pág. 201.

1657 (Valero Torrijos J. , 2007), pág. 202.

calidad de interesado, testigo o perito. Sólo han de admitirse aquellos medios electrónicos que sitúen el interrogatorio en las mismas condiciones que si se desarrolla de forma presencial pues, de lo contrario, nos encontraríamos ante una disminución de las posibilidades que ofrecen los instrumentos probatorios referidos al no permitir al instructor percibir cientos detalles de las respuestas de los testigos, los interesados o los peritos que pueden tener trascendencia en orden a la valoración de la prueba, como puede suceder con el tono de voz empleado, las reacciones o gestos ante determinadas preguntas y la actitud del interrogado en ciertos momentos. Esta exigencia, unida a la necesaria identificación directa y fehaciente de aquel por el instructor, determina que deban rechazarse los medios de comunicación que únicamente permitan la transmisión de la voz, por lo que sólo cabría acudir a los sistemas de videoconferencia¹⁶⁵⁸.

1353. El reconocimiento directo del objeto o la actividad sobre la que verse la prueba por parte del órgano instructor, así como la utilización de medios telemáticos en este caso, sólo resultará admisible cuando garantice que la percepción sensorial que aquél reciba sea equiparable a la que obtendría de practicarse la prueba de forma presencial¹⁶⁵⁹.
1354. En todo caso, la práctica telemática de estos medios de prueba se encuentra condicionada por una exigencia previa de carácter esencial cuya inobservancia podría determinar la invalidez de los actos administrativos que se dicten en el seno del procedimiento: que los instrumentos empleados permitan la participación de los interesados. En efecto, debe tenerse en cuenta que el artículo 81 LRJ-PAC¹⁶⁶⁰ garantiza el principio de contradicción en la práctica de las pruebas al requerir que se les notifique con suficiente antelación el lugar, fecha y hora en que tendrá lugar la actividad probatoria, de modo que puedan presenciar las mismas y, si lo estiman oportuno, disponer de asistencia técnica¹⁶⁶¹.
1355. El artículo 39.2 LRJ-PAC¹⁶⁶² obliga a los interesados en un procedimiento que conozcan datos que permitan identificar a otros interesados que no hayan comparecido en él a proporcionar estos datos a la Administración actuante para que ésta pueda llamarlos al procedimiento.
1356. El artículo 32.4 LRJ-PAC¹⁶⁶³ dispone que *«la falta o insuficiente acreditación de la representación no impedirá que se tenga por realizado el acto de que se trate, siempre que se aporte aquélla o se subsane el defecto dentro del plazo de diez días que deberá conceder al efecto el órgano administrativo, o de un plazo superior cuando las circunstancias del caso así lo requieran»*.

1658 (Valero Torrijos J. , 2007), pág. 202.

1659 (Valero Torrijos J. , 2007), pág. 202.

1660 Párrafos 2004 y 2005

1661 (Valero Torrijos J. , 2007), pág. 203.

1662 Párrafo 1932

1663 Párrafo 1917

1357. Obligada la Administración con carácter general a impulsar de oficio el procedimiento en todos sus trámites (artículo 74.1 LRJ-PAC¹⁶⁶⁴) lo está igualmente, en concreto, a desarrollar de oficio o a petición del interesado los actos de instrucción adecuados para la determinación, conocimiento y comprobación de los datos en virtud de los cuales deba pronunciarse la resolución (artículo 78.1 LRJ-PAC¹⁶⁶⁵)¹⁶⁶⁶.

5.8.3.1 Alegaciones

1358. El artículo 79.1 LRJ-PAC¹⁶⁶⁷ dispone que «los interesados podrán en cualquier momento del procedimiento anterior al trámite de audiencia, aducir alegaciones y aportar documentos u otros elementos de juicio», que «serán tenidos en cuenta por el órgano competente al redactar la correspondiente propuesta de resolución».
1359. El período de información pública debe abrirse en la fase inicial del procedimiento, una vez existe un *corpus* documental que pueda servir como término de referencia para quienes deseen concurrir a él¹⁶⁶⁸.
1360. La comparecencia en el trámite de información pública no otorga sin más la condición de interesado en el procedimiento¹⁶⁶⁹. Por la misma razón, hay que concluir que la no comparecencia en el período de información pública no hace perder al interesado en el procedimiento su condición de tal¹⁶⁷⁰. En el artículo 86.3 LRJ-PAC¹⁶⁷¹ se establece que *la* incomparecencia en este trámite no impedirá a los interesados interponer los recursos procedentes contra la resolución definitiva del procedimiento.
1361. En cuanto al valor de las alegaciones y observaciones que puedan formularse por este medio, hay que decir que la Administración es libre de darlas uno u otro. Únicamente ha de tenerlas presentes y, por supuesto, estudiar su contenido, ya que, de otro modo, la eficacia del trámite sería nula¹⁶⁷². En el artículo 86 LRJ-PAC¹⁶⁷³ se dispone que quienes presenten alegaciones u observaciones en este trámite tienen derecho a obtener de la Administración una respuesta razonada, que podrá ser común para todas aquellas alegaciones que planteen cuestiones sustancialmente iguales.

1664 Párrafo 1995

1665 Párrafo 1999

1666 (García de Enterría & Fernández, Curso de Derecho Administrativo I, 2002), pág. 490.

1667 Párrafo 2000

1668 (García de Enterría & Fernández, Curso de Derecho Administrativo I, 2002), pág. 492.

1669 Artículo 86.3 LRJ-PAC, párrafo 2014

1670 Ss de 19.06.1957, 25.09.1970, 8.10.1971 y 30.09.1976. *Apud* (García de Enterría & Fernández, Curso de Derecho Administrativo I, 2002), pág. 492.

1671 Párrafo 2014

1672 (García de Enterría & Fernández, Curso de Derecho Administrativo I, 2002), pág. 492.

1673 Párrafo 2015

5.8.3.2 Informes

1362. Desde el punto de vista de la obligatoriedad de su emisión, los informes pueden ser preceptivos o facultativos, según que venga o no exigida su emisión por las normas aplicables en cada caso concreto. Hay, pues, que estar a dichas normas para precisar con base en ellas el carácter de los informes, que, en principio se consideran facultativos, a menos que otra cosa se establezca expresamente¹⁶⁷⁴. La omisión del informe constituye un vicio de nulidad, especialmente cuando se trata de dictámenes preceptivos del Consejo de Estado¹⁶⁷⁵.
1363. Desde el punto de vista de su fuerza o eficacia jurídica, los informes pueden ser vinculantes o no vinculantes. En el primer caso, la autoridad llamada a decidir está obligada a resolver en el sentido propuesto por el órgano consultivo, de cuyo informe no puede apartarse válidamente. Los informes vinculantes suponen por ello la existencia de una competencia compartida entre el órgano activo y el órgano consultivo, que hace excepción a las reglas generales de distribución de la competencia¹⁶⁷⁶. El caso más notable de informes vinculantes es el previsto en el artículo 102.1 LRJ-PAC¹⁶⁷⁷ a propósito de la revisión de oficio de los actos administrativos nulos de pleno derecho, que sólo puede acordarse, previo dictamen favorable del Consejo de Estado (u órgano consultivo equivalente de la Comunidad Autónoma)¹⁶⁷⁸.
1364. Los informes han de ser evacuados, en principio, en el plazo de diez días¹⁶⁷⁹, pero su no emisión en plazo no impide proseguir las actuaciones, salvo que se trate de informes preceptivos que sean determinantes para la resolución del procedimiento¹⁶⁸⁰.

5.8.3.3 Prueba

1365. Es la cuestión central en todo procedimiento, cualquiera que sea su clase.
1366. Es la actividad que se desarrolla durante el procedimiento para acreditar la realidad de los hechos y, en su caso, la vigencia y existencia de las normas aplicables, cuando lo uno y lo otro constituyen presupuestos ineludibles de la resolución que ha de dictarse.
1367. El objeto de la prueba no son, en principio, más que los hechos controvertidos, es decir, aquéllos sobre los que no hay acuerdo entre ambas partes, no siendo necesario probar la existencia y vigencia de las normas

1674 Artículo 82.1 LRJ-PAC, párrafo 2006

1675 Ss. 15.03.1961, 1.02.1962, 25.06.1966

1676 (García de Enterría & Fernández, Curso de Derecho Administrativo I, 2002), pág. 494.

1677 Párrafo 2028

1678 (García de Enterría & Fernández, Curso de Derecho Administrativo I, 2002), pág. 494.

1679 Artículo 83.2 LRJ-PAC, párrafo 2007

1680 Artículo 83.4 LRJ-PAC, párrafo 2007

jurídicas aplicables, pues se presume que el Órgano administrativo o el Juez las conoce¹⁶⁸¹.

5.8.3.3.1 Principio de oficialidad y la carga de la prueba

1368. La Administración está obligada siempre a orientar su actividad en orden a la pronta y eficaz satisfacción del interés general que todo procedimiento de esta clase pone en juego. Rige, pues, con carácter general en el procedimiento administrativo el principio de la oficialidad de la prueba, según el cual el órgano administrativo está específicamente obligado a desarrollar, incluso de oficio, es decir, sin que medie petición al respecto de los interesados, todos los actos de instrucción (y, por consiguiente, todas las actividades probatorias) que se consideren adecuados para la determinación, conocimiento y comprobación de los datos en virtud de los cuales debe pronunciarse la resolución¹⁶⁸².
1369. Del principio de oficialidad de la prueba no excluye, en absoluto, la posibilidad de que los interesados puedan aportar al procedimiento cuantas pruebas tengan por conveniente o proponer la práctica de cuantas consideren necesarias. El principio de oficialidad modula, pues, de forma importante la carga de la prueba, que no se reparte del mismo modo que en el proceso judicial común, sino que pesa esencialmente sobre la Administración en la medida en que esta viene expresamente obligada por la Ley a abrir un período de prueba siempre que exista contradicción sobre los hechos. La simple alegación por el interesado de un hecho determinado coloca a la Administración en la alternativa de aceptarlo como cierto o de abrir un período de prueba para resolver la discrepancia en caso contrario¹⁶⁸³.
1370. La negativa de la Administración a abrir el período de prueba o a practicar las propuestas por el interesado, siempre que éstas sean objetivamente necesarias, puede determinar la nulidad de la decisión final en la medida en que esa negativa haya producido indefensión¹⁶⁸⁴.

5.8.3.3.2 Duración

1371. El artículo 80.2 LRJ-PAC¹⁶⁸⁵ se limita a establecer unos topes, máximo y mínimo, de duración para el período de prueba que prevé *«por un plazo no superior a treinta días ni inferior a diez»*

1681 <<http://www.emagister.com/curso-procedimiento-administrativo-espana/procedimiento-administrativo-prueba>>. Consulta 16.05.2013

1682 (García de Enterría & Fernández, Curso de Derecho Administrativo I, 2002), pág. 495.

1683 (García de Enterría & Fernández, Curso de Derecho Administrativo I, 2002), pág. 496.

1684 (García de Enterría & Fernández, Curso de Derecho Administrativo I, 2002), pág. 497.

1685 Párrafo 2002

5.8.3.3.3 Carácter no tasado

1372. El artículo 80 LRJ-PAC¹⁶⁸⁶, no limita en absoluto los medios de prueba utilizables en el procedimiento administrativo. En todos los casos deberá observarse lo dispuesto en el artículo 81.2 LRJ-PAC¹⁶⁸⁷ que garantiza con carácter general la presencia y participación activas de los interesados en la práctica de las pruebas admitidas, como consecuencia necesaria del carácter contradictorio que es de esencia al procedimiento, exigiendo a la Administración que les comunique con antelación suficiente el momento y lugar en que han de realizarse y facultándoles para designar los técnicos que les asistan¹⁶⁸⁸.

5.8.3.3.4 Valoración

1373. Es principio general en nuestro Derecho el de la prueba libre y, por lo tanto constituyen excepción los supuestos de prueba tasada o prueba legal, en los que el valor de las que se hayan practicado lo fija directamente la Ley (el documento público o el privado reconocido hacen prueba, lo mismo que la confesión)¹⁶⁸⁹.

5.8.3.4 Trámite de audiencia y vista del expediente

1374. El artículo 84 LRJ-PAC¹⁶⁹⁰ establece un trámite específico de vista y audiencia, que la jurisprudencia viene calificando tradicionalmente con toda justicia de esencialísimo y aún de sagrado, en cuanto expresivo de un principio general del Derecho según el cual nadie puede ser condenado sin ser oído (*nemo damnari inaudita parte*), principio inequívocamente consagrado a nivel constitucional en los términos más explícitos por los artículos 24.2¹⁶⁹¹ y 105.c)¹⁶⁹² del texto fundamental¹⁶⁹³.
1375. El artículo 84 LRJ-PAC¹⁶⁹⁴ sitúa el trámite en la fase final del procedimiento «*instruidos los procedimientos e inmediatamente antes de redactar la propuesta de resolución*», con el fin de no sustraer a los interesados ninguna de las piezas o elementos integrantes de la tramitación¹⁶⁹⁵. El apartado

1686 Párrafo 2001

1687 Párrafo 2004

1688 (García de Enterría & Fernández, Curso de Derecho Administrativo I, 2002), pág. 498.

1689 (García de Enterría & Fernández, Curso de Derecho Administrativo I, 2002), pág. 499.

1690 Párrafo 2008 y siguientes

1691 Párrafo 1887

1692 Párrafo 1890

1693 (García de Enterría & Fernández, Curso de Derecho Administrativo I, 2002), pág. 501.

1694 Párrafo 2008

1695 (García de Enterría & Fernández, Curso de Derecho Administrativo I, 2002), pág. 501.

cuarto de este artículo¹⁶⁹⁶ excluye el trámite de audiencia y vista del expediente en aquellos casos en que en este no figuran más datos y documentos que los aportados por el propio interesado, que, conociéndolos, puede perfectamente hacer valer sus derechos sin necesidad de nuevas dilaciones por la vía más simple del artículo 79 LRJ-PAC¹⁶⁹⁷ formulando a su amparo directamente cuantas alegaciones considere necesarias¹⁶⁹⁸.

1376. El carácter preceptivo del trámite de audiencia y vista y su condición de garantía esencial y primaria de los interesados justifica, en principio, que su omisión se considere habitualmente como causa de nulidad de la resolución final. Si la omisión del trámite no ha llegado a producir una indefensión real y efectiva, no simplemente formal o aparental, del interesado y, por otra parte, puede demostrarse que la decisión final hubiera tenido que ser la misma en todo caso, lo procedente será prescindir del vicio formal y resolver el fondo de la cuestión debatida en aplicación del principio de economía procesal¹⁶⁹⁹.

5.8.4 Terminación

1377. La LAE admite incondicionalmente la posibilidad de que los procedimientos administrativos se terminen en vía electrónica. Debe asegurarse la competencia del órgano administrativo correspondiente mediante alguno de los sistemas de firma electrónica. Cuando se trate de procedimientos tramitados y ordenados por las AA.PP. que no sean la Administración General del Estado, la previsión de que se trata de procedimientos que pueden terminarse en forma electrónica debe preverse por las respectivas normas dictadas en desarrollo de la LRJ-PAC o por complementar los aspectos no básicos de la LAE.
1378. La posibilidad de utilizar firmas electrónicas en la terminación de los procedimientos estará vinculada y conectada con la naturaleza de la propia potestad pública ejercida. Resulta más sencillo que la terminación se produzca en los procedimientos en los que se administran potestades regladas que en aquellos en los que se ejerzan potestades discrecionales, dado que el margen de actuación de estos últimos necesitaría una actuación singular que, por tanto, no pueda quedar dentro del ámbito de aplicación de la LAE.
1379. El artículo 32 de la LFNAE¹⁷⁰⁰ para la implantación de la Administración electrónica en la Comunidad Foral de Navarra, dispone que el desistimiento o renuncia de una solicitud que haya dado lugar a un procedimiento administrativo electrónico podrá formularse tanto mediante un documento electrónico como por medios convencionales.

1696 Párrafo 2010

1697 Párrafo 2000

1698 (García de Enterría & Fernández, Curso de Derecho Administrativo I, 2002), pág. 502.

1699 (García de Enterría & Fernández, Curso de Derecho Administrativo I, 2002), pág. 502.

1700 Párrafo 2300

1380. A diferencia de las notificaciones de los actos administrativos practicadas personalmente al destinatario, la utilización de medios electrónicos ofrece como principal singularidad la falta de una relación directa y presencial entre aquél y el agente notificador, de manera que no existe simultaneidad entre el momento en que se practica la notificación y su recepción¹⁷⁰¹.
1381. Algunas dificultades de la notificación presencial y mediante publicación oficial (boletín o tablón) se solventan en gran medida con la utilización de medios electrónicos a tenor de las facilidades que presenta la comunicación, aunque la utilización de los mismos conlleva igualmente ciertos problemas que es preciso afrontar. Por un lado, en la medida que no es necesaria la presencia física del destinatario del acto, de su representante o de un tercero que se encuentre en el domicilio de aquél, no podrá darse el supuesto de imposibilidad en la práctica de la notificación basada en la ausencia de alguno de los anteriores sujetos pasivos. En consecuencia, dado que el destinatario del acto recibe la comunicación a través de un sistema automatizado no podrá alegar que no se encontraba en el domicilio. Con la utilización de este mecanismo de comunicación no pueden producirse supuestos de rechazo por cuanto la actuación consistente en la remisión de un acto administrativo a su destinatario se completa sin la intervención de este último¹⁷⁰².
1382. La utilización de medios telemáticos permite que la notificación pueda practicarse en cualquier momento, con independencia de que el día sea hábil y el horario no se ajuste al que convencionalmente se emplea para el reparto del correo postal. El cómputo no se iniciará hasta que no haya accedido al contenido del acto o, en su caso, hayan transcurrido diez días desde que se encontrara a su disposición sin que lo hubiera consultado¹⁷⁰³.
1383. Sin embargo, uno de los principales inconvenientes de la notificación por medios electrónicos radica en la necesaria intervención de un tercero en la comunicación realizada, cuya colaboración resulta por tanto imprescindible para determinar si efectivamente se produjo la recepción del acto por el interesado¹⁷⁰⁴.
1384. Otro de los inconvenientes de la notificación practicada por medios electrónicos consiste en las dificultades para asegurar la identidad de los sujetos que intervengan en la comunicación y, en especial, la integridad del acto. La utilización de la firma electrónica permite acreditar, con relativa seguridad, tanto por lo que se refiere a la identificación del órgano que dictó el acto y a la del interesado destinatario del mismo, como en relación con la prevención frente a alteraciones y manipulaciones. Por el contrario, la utilización de un medio estrictamente *electrónico* como el fax, si bien ofrecía una mayor agilidad que la notificación personal, presenta el inconveniente de que no queda garantizada la identidad ni de quien realiza el envío ni del

1701 (Valero Torrijos J. , 2007), pág. 133.

1702 (Valero Torrijos J. , 2007), pág. 134.

1703 (Valero Torrijos J. , 2008), pág. 135.

1704 (Valero Torrijos J. , 2007), pág. 135.

destinatario, pues únicamente puede asegurarse que el documento fue remitido desde un concreto número telefónico y puesto a disposición en otro diferente¹⁷⁰⁵.

1385. Según dispone el artículo 28.1 LAE¹⁷⁰⁶ para que la notificación se practique utilizando algún medio electrónico se requerirá que el interesado haya señalado dicho medio como preferente o consentido su utilización, previsión que ha de completarse con la exigencia de que las AA.PP. utilizarán medios electrónicos en sus comunicaciones con los ciudadanos siempre que así lo hayan solicitado o consentido expresamente» a que se refiere el artículo 27.2 LAE¹⁷⁰⁷. Cabría preguntarse si es necesario un consentimiento expreso o, por el contrario, bastaría con que no se manifestara oposición frente a las notificaciones recibidas por medios electrónicos. Resulta evidente que esta última opción es inadmisibles por cuanto sería ilógico permitir al interesado rechazar la notificación electrónica una vez realizada con base en la falta de consentimiento ya que, o bien ya ha accedido al acto comunicado, o bien puede diferir *sine die* su eficacia argumentando que, dada la ausencia de consentimiento, la notificación habría de practicarse nuevamente a través de un sistema convencional. La Administración no podría entender que se ha producido la prestación del consentimiento cuando derive implícitamente de otra declaración de voluntad del interesado ni tácitamente de un comportamiento del mismo que permita obtener tal conclusión, aun cuando dispusiera previamente de su dirección electrónica¹⁷⁰⁸.
1386. El artículo 27.6 LAE¹⁷⁰⁹ prevé que se pueda establecer reglamentariamente la obligación de utilizar medios electrónicos cuando los interesados se correspondan con personas jurídicas o colectivos de personas físicas que por razón de su capacidad económica o técnica, dedicación profesional u otros motivos acreditados tengan garantizado el acceso y disponibilidad de los medios tecnológicos precisos. El artículo 59 LRJ-PAC¹⁷¹⁰ apartados 1 y 2, contempla con carácter general la posibilidad de que, en los procedimientos iniciados a instancia del interesado y siempre que no fuera posible practicarla en el lugar señalado en la solicitud, se utilice cualquier lugar adecuado a tal fin y cualquier medio que permita tener constancia de la recepción por el interesado o su representante, así como la fecha, la identidad y el contenido del acto notificado.
1387. Es necesario analizar si el artículo 59 LRJ-PAC¹⁷¹¹ habilita a la Administración para utilizar un medio electrónico ante la imposibilidad de que la notificación tenga lugar en el domicilio consignado por el destinatario o en cualquier otro que le conste a la Administración. Partiendo de una

1705 (Valero Torrijos J. , 2007), pág. 137.

1706 Párrafo 2112

1707 Párrafo 2108

1708 (Valero Torrijos J. , 2007), pág. 140.

1709 Párrafo 2110

1710 Párrafos 1967 y 1968

1711 Párrafo 1967

interpretación literal de la regulación legal del citado artículo, la respuesta debe ser negativa ya que, una vez realizado el segundo intento infructuoso, a la Administración no le quedaría más remedio que acudir a la publicación como mecanismo sustitutivo de la notificación presencial y, a partir de este momento, el acto comenzaría a producir efectos jurídicos¹⁷¹².

1388. Resulta evidente que la notificación por medios electrónicos, aun cuando no haya sido solicitada por el interesado y se practique incluso a través de una dirección electrónica convencional, ofrece mayores posibilidades de que el acto sea efectivamente recibido por su destinatario que los mecanismos publicitarios legalmente previstos, por lo que en principio sería razonable aceptar que la Administración Pública decidiera unilateralmente intentar la notificación electrónica con carácter previo. Ahora bien, teniendo en cuenta que, el legislador ha exigido una previa solicitud o consentimiento expreso para poder utilizar la vía electrónica de comunicación con la eficacia a que se refiere el artículo 28.3 LAE¹⁷¹³ la notificación practicada por esta vía sólo puede admitirse con carácter complementario de la presencial. En todo caso sí, una vez practicada la notificación electrónica con suficientes garantías de integridad y autenticidad, el destinatario accediera al contenido de la misma resultaría de aplicación la previsión del artículo 28.2 LAE¹⁷¹⁴ según el cual la notificación habrá de entenderse practicada siempre que quede constancia de dicha circunstancia¹⁷¹⁵.

1389. Ante la dificultad de conocer el hecho al que se refiere el artículo 28.5 LAE¹⁷¹⁶ no queda otro remedio que aplicar las reglas generales de la notificación a que se refiere el artículo 58.3 LRJ-PAC¹⁷¹⁷ según el cual es necesario esperar a que por parte del destinatario se realicen actuaciones que presupongan el conocimiento del acto. Gamero Casado afirma que «una vez notificado el interesado fehacientemente, lo de menos es el medio que se empleó»¹⁷¹⁸. El artículo 12 LAE¹⁷¹⁹ contempla expresamente que se sustituya la publicación en dichos tablones por la inclusión en «la sede electrónica del organismo correspondiente». La publicación convencional de los actos administrativos en los tablones de anuncios tradicionales en aquellos casos en que resulte imposible la notificación personal podría ser sustituida, con plenos efectos jurídicos, por su inclusión en la correspondiente sede electrónica¹⁷²⁰.

1712 (Valero Torrijos J. , 2007), pág. 147.

1713 Párrafo 2114

1714 Párrafo 2113

1715 (Valero Torrijos J. , 2007), pág. 148.

1716 Párrafo 2116

1717 Párrafo 1965

1718 Gamero Casado, Eduardo. *Notificaciones telemáticas. Y otros medios de notificación administrativa en el procedimiento administrativo común*, Bosch, Barcelona, 2005. Apud. (Valero Torrijos J. , 2007), pág. 149.

1719 Párrafo 2083

1720 (Valero Torrijos J. , 2007), pág. 150.

1390. Los sistemas de correo electrónico se articulan a partir del funcionamiento de dos servidores distintos encargados respectivamente de dar salida a los mensajes que se envían desde el equipo del remitente y ponerlos a disposición del destinatario, quien habrá de conectarse a su servidor de correo entrante para acceder al contenido del mensaje enviado. Uno de los principales problemas jurídicos que plantean las características técnicas del correo electrónico a causa de la referida intermediación es la participación de entidades privadas en el proceso notificador, con la consecuencia de que sus declaraciones sobre los extremos temporales referidos no tendrán carácter fehaciente, dificultándose por tanto la eficacia de los actos administrativos. En ocasiones, la capacidad de las cuentas de correo se encuentra limitada por exigencias técnicas, de manera que podría darse el caso de que el mensaje que contiene el acto notificado fuera rechazado por el servidor de correo entrante y nunca llegara a su destinatario. Un último inconveniente debe manifestarse sin pretensión de exhaustividad en relación con la garantía de identificación del remitente y de integridad del acto notificado¹⁷²¹.
1391. Por otra parte, la notificación del acto administrativo ha de realizarse en principio al interesado o, en su caso, a quien actúe como su representante, exigencia matizada en el caso de las notificaciones presenciales dado que se permite a «cualquier persona que se encuentre en el domicilio y haga constar su identidad» que se haga cargo de las mismas con el compromiso de entrega a su destinatario. Sin embargo, para la notificación por medios electrónicos no parece razonable admitir esta posibilidad¹⁷²².
1392. La titularidad del servicio de notificaciones corresponde a la respectiva Administración Pública, que puede optar por prestarlo de forma directa o a través de otra entidad pública o privada, decisión que conlleva importantes consecuencias respecto de la eficacia de los actos notificados. Así, en el primer caso, los extremos referidos al envío de la comunicación, la efectiva puesta a disposición del destinatario y el acceso al contenido del acto notificado pueden ser acreditados de forma fehaciente a través de la correspondiente declaración de la entidad responsable, correspondiendo por tanto al interesado la carga de probar la inexactitud de tales extremos. Por el contrario, la intervención de entidades privadas en la práctica de estas notificaciones debe admitirse con cautela y únicamente cuando existan suficientes garantías de fiabilidad¹⁷²³.
1393. Esta prevención para las entidades privadas, bastaría con que el sistema de notificaciones empleado permitiera constatar de forma razonablemente segura la autenticidad de los actos administrativos, así como el acceso a los mismos por parte de los interesados o, en su caso, los intentos fallidos, para que quedara constancia de las circunstancias en que se practicó la notificación.

1721 (Valero Torrijos J. , 2007), pág. 153.

1722 (Valero Torrijos J. , 2007), pág. 154.

1723 (Valero Torrijos J. , 2008), pág. 155.

1394. A diferencia de la identificación a través de firma electrónica en la que la mayoría de los usuarios sólo dispone de un certificado, cada ciudadano puede ser potencial destinatario de múltiples actos administrativos, siendo preciso que en cada notificación de los mismos se establezca la correspondiente comunicación con la entidad responsable del sistema notificador a fin de constatar las circunstancias en que se haya practicado¹⁷²⁴.
1395. Se echa en falta a este respecto una medida equivalente a la que, para la firma electrónica, prevé el artículo 21.3 LAE¹⁷²⁵ de manera que la AGE asumiera una función de centralización de las notificaciones electrónicas para los ciudadanos que así lo deseen más allá de su limitado ámbito de actuación. El artículo 12.3 RDTEIT¹⁷²⁶ exige una sola dirección para las actuaciones de la AGE; la disposición adicional cuarta, contempla que tanto las CC.AA. como las Entidades Locales puedan utilizar el referido servicio de dirección electrónica única en sus relaciones con los ciudadanos, si bien dicha posibilidad se condiciona a la existencia del correspondiente convenio¹⁷²⁷.
1396. Según prevé el artículo 28.3 LAE¹⁷²⁸ transcurridos diez días naturales desde la recepción de la notificación en la dirección electrónica sin que se acceda al contenido de la misma por el destinatario se entenderá rechazada, de manera que a tenor de lo dispuesto en el artículo 59.4 LRJ-PAC¹⁷²⁹ dicha circunstancia «se hará constar en el expediente, especificándose las circunstancias del intento de notificación y se tendrá por efectuado el trámite siguiéndose el procedimiento». Esta previsión determina que no sea necesario un ulterior intento de notificación¹⁷³⁰.
1397. Aunque la regulación legal equipara la falta de acceso al rechazo de la notificación, puede ocurrir que la actitud pasiva por parte del destinatario no obedezca a una intención deliberada sino a un mero descuido, por lo que teniendo en cuenta la brevedad del plazo previsto —diez días naturales— y la inexistencia de publicación, parece justificado que el acto permanezca a disposición del destinatario aun cuando ya hubiera comenzado a producir sus efectos y el cómputo del plazo para interponer un eventual recurso ya estuviera en marcha¹⁷³¹.
1398. Teniendo en cuenta que los plazos para la interposición de los correspondientes recursos —administrativos o contencioso-administrativos— son ciertamente limitados, parece razonable que el interesado pueda

1724 (Valero Torrijos J. , 2008), pág. 156.

1725 Párrafo 2100

1726 Párrafo 2221

1727 (Valero Torrijos J. , 2007), pág. 157.

1728 Párrafo 2114

1729 Párrafo 1969

1730 (Valero Torrijos J. , 2007), pág. 158.

1731 (Valero Torrijos J. , 2007), pág. 158.

acceder al contenido de los actos notificados en su dirección electrónica cuando menos hasta que los mismos hayan transcurrido por cuanto, a partir de ese momento, al acto devendrá firme en la medida que no ha sido objeto de impugnación dentro de los plazos legalmente previstos¹⁷³².

1399. El artículo 29 LAE¹⁷³³ dispone que al margen de la utilización de la firma electrónica, la inclusión de una referencia temporal garantizada a través de medios electrónicos será preceptiva cuando «la naturaleza del documento así lo requiera», expresión que sin duda resulta de plena aplicación en caso de una actuación como la notificación, en la que la dimensión temporal de su práctica resulta determinante no sólo respecto de la eficacia de las decisiones administrativas sino además y sobre todo, por la posibilidad de que los ciudadanos destinatarios de las mismas puedan ejercer sus derechos y, eventualmente, instar al control en la vía administrativa y/o judicial. En este sentido, la referencia temporal no sólo resulta exigible respecto del momento de la puesta a disposición sino, asimismo y en virtud de lo dispuesto en el artículo 28.3 LAE¹⁷³⁴ del acceso al contenido del acto notificado por el destinatario¹⁷³⁵.
1400. No se trata de exigir mayores garantías a las comunicaciones que se realicen por medios electrónicos sino, antes bien, de adaptar los requisitos generales fijados normativamente a las peculiaridades del sistema tecnológico empleado, para lo cual la firma electrónica se advierte como el instrumento más apropiado por cuanto, con las adecuadas prevenciones por parte del usuario, el acceso al contenido del acto sólo podría hacerse por él mismo o, en su caso, por la persona a quien autorice al poner a su disposición los medios para la utilización de su certificado electrónico¹⁷³⁶.
1401. En el caso de las claves o palabras de acceso hay un elemento de inseguridad que convierte en relativamente vulnerable el sistema; dado que siempre existe un tercero que puede acceder a la palabra de paso, la posibilidad de que utilice indebidamente esta información es ciertamente real. Por el contrario, en el supuesto de la firma electrónica avanzada y la reconocida, el proceso técnico que conlleva determina que, al menos en principio, sólo el titular del certificado pueda llevar a cabo el acto de identificación (artículo 3.2 LFE¹⁷³⁷).
1402. A tenor de lo dispuesto en el artículo 57 LRJ-PAC¹⁷³⁸ los sistemas de notificación por medios electrónicos deberían asimismo implementarse a partir de un mecanismo de comunicación seguro que evitara la vulneración por terceros del derecho a la inviolabilidad de las comunicaciones. El artículo

1732 (Valero Torrijos J. , 2008), pág. 159.

1733 Párrafo 2118

1734 Párrafo 2114

1735 (Valero Torrijos J. , 2008), pág. 160.

1736 (Valero Torrijos J. , 2007), pág. 161.

1737 Párrafo 2175

1738 Párrafos 1962 y siguientes

12.3.c) RDTEIT¹⁷³⁹ exige de forma expresa que los sistemas de notificación empleados por la AGE y sus organismos públicos contengan «mecanismos de cifrado para proteger la confidencialidad de los datos».

1403. El acceso debería realizarse a través de una página segura que permita el cifrado de las comunicaciones, de manera que el titular del certificado digital sea la única persona que reciba el acto notificado y, adicionalmente, sólo pueda conocer aquellos que fuesen exclusivamente dirigidos a él¹⁷⁴⁰.
1404. Asimismo, tal y como prevé específicamente el artículo 27.3 LAE¹⁷⁴¹ y con carácter general el artículo 45.5 LRJ-PAC¹⁷⁴² es necesario asegurar la integridad y autenticidad del acto notificado, lo que en última instancia supone la utilización por parte de la Administración Pública antora del mismo de alguno de los sistemas de firma electrónica a que se refiere el artículo 13 LAE¹⁷⁴³. En este apoyo técnico se fundamenta el no repudio de la declaración que contiene el acto notificado, por lo que el titular del órgano que lo dictó sólo podría deshacer la presunción de autoría que implica la firma electrónica demostrando que efectivamente no fue él quien firmó digitalmente dicho acto¹⁷⁴⁴.
1405. La exigencia de una identificación fidedigna no sólo ha de imponerse a los interesados para realizar cualquier actuación telemática sino que, sobre todo, debe respetarse en relación con las actuaciones que realice la Administración Pública; de ahí que el requisito de autenticidad a que se refiere el apartado tercero de la ORNT¹⁷⁴⁵, al imponer el empleo de firma electrónica avanzada para la utilización de los dispositivos y aplicaciones de registro y notificación también resulte de aplicación a los órganos administrativos que actúen electrónicamente¹⁷⁴⁶.
1406. En relación con la integridad, a través de la firma electrónica avanzada o reconocida se garantiza —al menos de forma razonablemente segura— que su contenido ha permanecido inalterado desde que fue signado por el órgano administrativo que lo dictó hasta la recepción por el interesado, ya que de lo contrario este sería alertado de posibles manipulaciones¹⁷⁴⁷.
1407. Cuando el interesado decida contactar con el sistema de notificaciones para conocer su contenido, debe quedar constancia de que efectivamente tuvo acceso al acto notificado tal y como fue remitido por el órgano que lo dictó,

1739 Párrafo 2221

1740 (Valero Torrijos J. , 2008), pág. 162.

1741 Párrafo 2109

1742 Párrafo 1947

1743 Párrafos 2084 y siguientes

1744 (Valero Torrijos J. , 2007), pág. 162.

1745 Párrafo 2250

1746 (Valero Torrijos J. , 2008). Pág. 162.

1747 (Valero Torrijos J. , 2008), pág. 163.

correspondiendo a aquél la carga de demostrar la falta de integridad y/o autenticidad del documento recibido¹⁷⁴⁸.

1408. El medio de notificación empleado debe garantizar la confidencialidad, tanto en la remisión del acto por parte del órgano que lo dictó como en el acceso al mismo del interesado, de manera que terceros ajenos al procedimiento administrativo que se está tramitando no puedan conocer el contenido del acto notificado sin el consentimiento de su destinatario o, en su caso, mediante la oportuna autorización del órgano competente. Esta imposibilidad debe extenderse igualmente a la entidad gestora del sistema notificador por cuanto no goza ni de la condición de interesado en el procedimiento ni se encuentra en alguno de los supuestos habilitadores referidos, de manera que su función acreditadora de la comunicación realizada por el órgano que dictó el acto y de su efectiva recepción por su destinatario —o en su caso de la imposibilidad de hacerlo— no puede extenderse en modo alguno al contenido de la notificación. Ahora bien, esta limitación no puede conllevar en modo alguno restricciones en la identificación del acto comunicado pues, de lo contrario, no podría ejercer sus funciones de acreditación temporal acerca del momento que estuvo a disposición del destinatario¹⁷⁴⁹.
1409. La entidad gestora del sistema notificador, no debe conocer nada acerca del contenido del objeto digital transferido y tampoco debe tener acceso a este en ninguna de sus formas. La necesaria independencia del notario o agente de entrega debe basarse en la imposibilidad de que este pueda llegar a ser parte, directa e indirectamente, en la transferencia de la información como tal. Dicho de otro modo, el notario debe saber y dar fe de que se ha realizado una transacción entre remitente y destinatario, pero debe ser incapaz de identificar, a partir de lo que conoce, cuál fue el contenido de lo transferido¹⁷⁵⁰.
1410. La Criptografía Asimétrica se convierte, una vez más, en un eficaz aliado para impedir la interceptación de la comunicación con la finalidad de conocer su contenido. En efecto, el órgano o la Administración Pública que dictara el acto, además de utilizar la clave privada del titular o, en caso de actuación automatizada, alguno de los mecanismos a que se refiere el artículo 18 LAE¹⁷⁵¹ empleará asimismo la clave pública del interesado, quien asume la carga de habérsela proporcionado con suficiente antelación. De este modo sólo el destinatario puede conocer el contenido del mensaje a través de su clave privada inseparablemente unida a la clave pública utilizada por la Administración para encriptar el acto notificado¹⁷⁵².
1411. En consecuencia, no sólo deben respetarse las exigencias fijadas con carácter general para cualquier tipo de notificaciones —a menudo que sean incompatibles—, sino que, adicionalmente, han de cumplirse aquellas otras

1748 (Valero Torrijos J. , 2008), pág. 164.

1749 (Valero Torrijos J. , 2007), pág. 164.

1750 Dávila Muro, J. «e-Government: ¿qué falta?», *S/C*, núm. 46, 2001. Apud. (Valero Torrijos J. , 2008), pág. 164.

1751 Párrafo 2095

1752 (Valero Torrijos J. , 2008), pág. 165.

que vienen determinadas por la singularidad de los instrumentos técnicos utilizados que, en última instancia, ofrecen mayores dosis de seguridad en cuanto a la efectiva recepción de la notificación por el destinatario¹⁷⁵³.

1412. La solución a los problemas técnicos que plantea la notificación por medios electrónicos no debería dejarse a la iniciativa privada ni a la ciudadanía a título personal, reclamando que el Estado proporcione «los medios necesarios para que todos los contribuyentes pudiesen tener cuentas de correo electrónico que actuaran como los apartados de correos clásicos en los que recibir los mensajes oficiales en general»¹⁷⁵⁴.
1413. La notificación practicada al margen del artículo 28 LAE¹⁷⁵⁵ impide que «la Administración pueda beneficiarse del régimen que dicho precepto establece en relación con el rechazo de la notificación o la eventual omisión del segundo intento»¹⁷⁵⁶.
1414. Resulta imprescindible distinguir entre el acceso efectivo al contenido de la notificación por parte del destinatario y la mera posibilidad de hacerlo, de manera que en función de la interpretación por la que se opte las consecuencias en orden a la eficacia del acto podrían ser diversas. Si bien el artículo 28.2 LAE¹⁷⁵⁷ entiende practicada la notificación en el momento en que se produzca el acceso a su contenido, el alcance de la previsión legal debería haberse concretado en un sentido amplio que equiparara tanto el acceso efectivo al contenido como la mera posibilidad de hacerlo una vez que el interesado o su representante se hubieran conectado a la dirección electrónica¹⁷⁵⁸.
1415. Desde una estricta consideración lógica, la aplicación de la regla general examinada exigiría que la notificación debe entenderse realizada en el momento que el interesado hubiera consultado su respectiva dirección electrónica y no cuando efectivamente accedió al contenido de la notificación, salvo en el supuesto de que dicho acceso estuviera impedido por razones técnicas o materiales que le resulten imputables¹⁷⁵⁹.
1416. Desde una perspectiva subjetiva, las exigencias de confidencialidad justifican que la consulta a la dirección electrónica se encuentre restringida únicamente al interesado, quien deberá identificarse a través de su clave

1753 (Valero Torrijos J. , 2007), pág. 166.

1754 Dávila Muro, J. «e-Government: ¿qué falta?», *SIC*, núm. 46, 2001. Apud. (Valero Torrijos J. , 2008), pág. 167.

1755 Párrafos 2112 y siguientes

1756 Gamero Casado, Eduardo, «La notificación por correo electrónico tras la Ley 24/2001, de 27 de diciembre», *Revista Española de Derecho Administrativo*, núm. 116, 2002. Apud. (Valero Torrijos J. , 2007), pág. 170.

1757 Párrafo 2113

1758 (Valero Torrijos J. , 2008), pág. 171.

1759 (Valero Torrijos J. , 2007), pág. 172.

privada a fin de poder descryptar la comunicación telemática cifrada mediante su clave pública¹⁷⁶⁰.

1417. Se requieren algunas precisiones interpretativas del concreto alcance que debe concederse a la regla¹⁷⁶¹:

- Constancia de la recepción de la notificación en la dirección electrónica, planteándose el problema de quién ha de decidir sobre si este extremo ha quedado suficientemente acreditado. Si bien en el caso de que el sistema notificador sea gestionado directamente por la Administración Pública que dictó el acto no se suscitan mayores problemas, en el supuesto de que tal función corresponda a una entidad distinta, ya pública ya privada, esta última deberá informar a aquélla de que efectivamente puso a disposición del destinatario en su dirección electrónica el acto notificado. Se trataría, en definitiva, únicamente de determinar si el interesado pudo acceder al contenido de la notificación por encontrarse ésta disponible, no si efectivamente lo intentó.
- Deben transcurrir diez días naturales desde que estuviera a disposición del destinatario en su dirección electrónica sin que este haya accedido a su contenido, momento a partir del cual se entenderá rechazada la notificación. Teniendo en cuenta que se trata de un lapso temporal fijado en días, resultan de aplicación las reglas generales contempladas en el artículo 48 LRJ-PAC¹⁷⁶² de manera que su cómputo deberá posponerse hasta el día siguiente al de la recepción efectiva de la notificación en la dirección electrónica. Por su parte, la regla consistente en la ampliación al día siguiente cuando el plazo referido finalizara en fecha inhábil recogida en el artículo 48.3 LRJ-PAC¹⁷⁶³ no puede considerarse aplicable en este supuesto dado que, por un lado, el período se ha fijado en días naturales y, por otro, nada impide que el interesado acceda a su dirección electrónica en días inhábiles.

1418. Lo que sí parece ciertamente discutible es la equiparación entre la inactividad del interesado para acceder al contenido de la notificación depositada en su dirección electrónica y el rechazo de la notificación. El rechazo de la notificación, tal y como lo contempla el artículo 59.4 LRJ-PAC¹⁷⁶⁴ supone una actitud deliberada del interesado que, en modo alguno, puede interferir la normal producción de los efectos propios del acto notificado. En cambio, el hecho de no consultar la dirección electrónica durante diez días naturales no implica necesariamente una actitud de rechazo¹⁷⁶⁵.

1760 (Valero Torrijos J. , 2007), pág. 172.

1761 (Valero Torrijos J. , 2007), pág. 174.

1762 Párrafo 1953

1763 Párrafo 1953

1764 Párrafo 1969

1765 (Valero Torrijos J. , 2007), pág. 176.

1419. Según dispone el artículo 28.3 LAE¹⁷⁶⁶ no podrá entenderse rechazada la notificación cuando, a pesar de haber transcurrido más de diez días naturales sin que el destinatario haya accedido al contenido de la misma, «se compruebe la imposibilidad técnica o material del acceso», constatación que puede hacerse tanto de oficio como a instancia del destinatario. Así, cuando la imposibilidad sea imputable a la Administración Pública que dictó el acto o, en su caso, a la entidad que gestione el sistema de notificaciones, parece justificado que dicho problema no perjudique la posición jurídica del destinatario¹⁷⁶⁷.
1420. El problema se complica cuando la imposibilidad en el acceso viene determinada por una causa ajena a los sujetos que intervienen en el proceso notificador y se sitúa en el ámbito propio del destinatario. En estos casos sería preciso distinguir entre los impedimentos de carácter objetivo y los de naturaleza subjetiva, los primeros no podrían aducirse como justificación suficiente para impedir que la notificación se entienda rechazada en la medida que constituye una carga del interesado disponer de los instrumentos materiales y los servicios adecuados para consultar correctamente y de forma habitual su dirección electrónica, especialmente si tenemos en cuenta el carácter esencialmente voluntario de la notificación por esta vía: sólo cuando la imposibilidad en el acceso viniera referida a los medios que permanecen bajo el control del interesado y ésta hubiera adoptado un comportamiento diligente en su conservación y mantenimiento podría considerarse la existencia de una causa de justificación suficiente. Por el contrario, en caso de que el obstáculo resulte imputable a un tercero no cabría admitir que el procedimiento quede paralizado a la espera de que sea solventado en la medida que permanece al margen de la relación jurídico-administrativa, de manera que en este supuesto el interesado únicamente podría dirigirse contra el responsable reclamándole una indemnización por los daños causados¹⁷⁶⁸.
1421. A modo de ejemplo, si el interesado viera impedido su acceso a Internet por dificultades técnicas de su proveedor de servicios telemáticos, no parece justificado diferir indefinidamente la eficacia del acto administrativo hasta que se solventa definitivamente el problema dado que, de admitirse ese criterio, se estaría produciendo un perjuicio al interés general y se lesionaría la seguridad jurídica¹⁷⁶⁹.
1422. Por su parte, cuando la imposibilidad en el acceso tenga carácter subjetivo, esto es, que no se trate de un problema referido a los medios técnicos empleados sino a las circunstancias personales del destinatario de la notificación, sería preciso atender al alcance de la misma, de manera que sólo cabría admitir una justificación suficiente cuando el problema tenga tal entidad que, ni siguiera habiendo adoptado una actitud diligente, pudiera conectarse a su dirección electrónica para recibir la notificación. En estos

1766 Párrafo 2114

1767 (Valero Torrijos J. , 2008), pág. 177.

1768 (Valero Torrijos J. , 2007), pág. 178.

1769 (Valero Torrijos J. , 2008), pág. 178.

casos habría que entender que nos encontramos ante una imposibilidad material¹⁷⁷⁰. Sería el caso de una persona hospitalizada durante varias semanas, de un interesado que hubiera fallecido hasta que sus causahabientes¹⁷⁷¹ asumieran la titularidad de las relaciones jurídico-administrativas de que trae causa la notificación o de un interesado que se viera incurso en una causa de incapacidad. Por el contrario, la falta de pericia en el manejo del sistema informático o la ausencia por un largo viaje no tendrían entidad suficiente para impedir el inicio de la eficacia del acto notificado.

1423. El interesado sólo tiene legalmente reconocido el derecho a disponer de diez días naturales desde que se deposite la notificación en su dirección electrónica hasta que se tenga por practicada la misma, de manera que una vez finalizada la imposibilidad debería reanudarse el cómputo de dicho plazo teniendo en cuenta los días transcurridos ya que, de lo contrario, el tiempo de que efectivamente dispondría sería mayor del previsto legalmente. Ahora bien, dado que posiblemente el ciudadano no tenga a su alcance los medios necesarios para constatar que la imposibilidad ha cesado, debería proporcionársele información suficiente sobre este extremo, por lo que la reanudación del cómputo habría de posponerse hasta que se le indicara tal circunstancia¹⁷⁷².
1424. De acuerdo con lo dispuesto en el artículo 87 LRJ-PAC¹⁷⁷³ existen diversos medios de finalización del procedimiento administrativo: resolución, desistimiento, renuncia al derecho, declaración de caducidad e imposibilidad material de continuarlo por causas sobrevenidas. Pues bien, en todos estos casos se requiere la realización de una actuación por parte de la Administración encargada de la tramitación del procedimiento y, en su caso, del interesado¹⁷⁷⁴.
1425. De conformidad con los artículos 45 LRJ-PAC¹⁷⁷⁵ y 29 LAE¹⁷⁷⁶ deberá garantizarse la autenticidad, integridad y conservación, así como la identificación y el ejercicio de la competencia por el órgano que la desempeña, resultando asimismo necesario asegurar la recepción por los interesados¹⁷⁷⁷.
1426. Por lo que se refiere a los medios de finalización que precisan una intervención activa de los interesados, tanto el desistimiento como la

1770 (Valero Torrijos J. , 2008), pág. 179.

1771 Persona física o jurídica que se ha sucedido o sustituido a otra, el causante, por cualquier título jurídico en el derecho de otra. La sucesión o sustitución puede haberse producido por acto entre vivos inter vivos o por causa de muerte mortis causa. <<http://es.wikipedia.org/wiki/Causahabiente>> el 16.05.2013

1772 (Valero Torrijos J. , 2007), pág. 180.

1773 Párrafo 2017

1774 (Valero Torrijos J. , 2007), pág. 218.

1775 Párrafo 1947

1776 Párrafo 2117

1777 (Valero Torrijos J. , 2007), pág. 219.

renuncia consisten en declaraciones de voluntad que pueden incorporarse a un archivo informático y remitirse por medios electrónicos, tal y como reconoce el artículo 6.1 LAE¹⁷⁷⁸. En el caso de la presentación por medios electrónicos, dicha actuación habrá de someterse a las previsiones contenidas en los artículos 24¹⁷⁷⁹ a 27¹⁷⁸⁰ LAE¹⁷⁸¹.

1427. El artículo 88 LRJ-PAC¹⁷⁸² autoriza a las AA.PP. a «celebrar acuerdos, pactos, convenios o contratos con personas tanto de derecho público como privado [...] con el alcance, efectos y régimen jurídico que en cada caso prevea la disposición que lo regule, pudiendo tales actos tener la consideración de finalizadores de los procedimientos administrativos o insertarse en los mismos con carácter previo, vinculante o no, a la resolución que les ponga fin».

5.8.4.1 Consideraciones generales. La propuesta de resolución

1428. El artículo 87 LRJ-PAC¹⁷⁸³ dispone que *«pondrán fin al procedimiento la resolución, el desistimiento, la renuncia al derecho en que se funde la solicitud, cuando tal renuncia no esté prohibida por el Ordenamiento jurídico, y la declaración de caducidad»*. El apartado 2 del mismo artículo añade que *«también producirá la terminación del procedimiento la imposibilidad material de terminarlo por causas sobrevenidas»*. En los casos de desistimiento, renuncia o caducidad (modos anormales de terminación de un procedimiento) se produce una resolución administrativa, es decir, un acto que al declarar la caducidad o aceptar la renuncia o el desistimiento declara, al propio tiempo, concluso el procedimiento en el que se producen¹⁷⁸⁴.
1429. En ambos casos, al acto final precede normalmente una propuesta que el órgano encargado de tramitar el procedimiento eleva al órgano competente para decidir, fijando, incluso, indirectamente el momento en que tiene que producirse, es decir, inmediatamente después de evacuarse el trámite de audiencia y vista del expediente, con el cual concluye la instrucción del mismo¹⁷⁸⁵.

1778 Párrafo 2074

1779 Párrafo 2103

1780 Párrafo 2107

1781 (Valero Torrijos J. , 2007), pág. 219.

1782 Párrafo 2018

1783 Párrafo 2017

1784 (García de Enterría & Fernández, Curso de Derecho Administrativo I, 2002), pág. 503.

1785 (García de Enterría & Fernández, Curso de Derecho Administrativo I, 2002), pág. 503.

5.8.4.2 La resolución. El principio de congruencia y sus modulaciones

1430. La resolución resulta inexcusable¹⁷⁸⁶ y la Administración no podría abstenerse de dictarla «*so pretexto de silencio, oscuridad o insuficiencia de los preceptos legales aplicables al caso*»¹⁷⁸⁷.
1431. El principio de congruencia, tal y como se formula en el ámbito del proceso civil¹⁷⁸⁸, exige que las sentencias guarden la debida correspondencia con las pretensiones ejercitadas por las partes (*sententia deber ese conforme libello*), prohibiendo, en consecuencia, al Juez o Tribunal otorgar más de lo pedido (*ultra petita*), o cosa distinta de la efectivamente reclamada (*extra petita*), so pena de incurrir en un vicio susceptible de determinar la revocación del fallo¹⁷⁸⁹. El procedimiento administrativo se aparta notablemente de este esquema y ello porque su función no se agota en el aseguramiento de la legalidad, sino que tiende por exigencias institucionales obvias a garantizar la satisfacción de los intereses públicos en juego, que no pueden quedar al arbitrio de los interesados ni subordinarse a la actividad que éstos desarrollen¹⁷⁹⁰: «*la resolución que ponga fin al procedimiento decidirá todas las cuestiones planteadas por los interesados y aquellas otras derivadas del mismo*»¹⁷⁹¹, «*hayan sido o no alegadas por los interesados*»¹⁷⁹². Una vez cubiertas las exigencias primarias, la resolución puede y debe afrontar, además, cualesquiera otras cuestiones que la tramitación del procedimiento haya podido poner en evidencia, adoptando al respecto cuantas medidas puedan ser necesarias para dar satisfacción adecuada a los intereses públicos en juego¹⁷⁹³.
1432. Las resoluciones «*expresarán, además, los recursos que contra la misma procedan, órgano administrativo o judicial ante el que hubieran de presentarse y plazo para interponerlos, sin perjuicio de que los interesados puedan ejercitar cualquier otro que estimen oportuno*»¹⁷⁹⁴. También «*expresarán, además, los recursos que contra la misma procedan, órgano administrativo o judicial ante el que hubieran de presentarse y plazo para interponerlos, sin perjuicio de que los interesados puedan ejercitar cualquier otro que estimen oportuno*»¹⁷⁹⁵. Esto nos debe servir para automatizar los contenidos de los actos que ponen fin al procedimiento, por lo menos en lo referente a los recursos que ha lugar.

1786 Artículo 42 LRJ-PAC. Párrafo 1934

1787 Artículo 89.4 LRJ-PAC, párrafo 2020, que hace suyos los del artículo 1.7 CC, párrafo 2267

1788 Artículo 216 LEC, párrafo 2278

1789 (García de Enterría & Fernández, Curso de Derecho Administrativo I, 2002), pág. 504.

1790 (García de Enterría & Fernández, Curso de Derecho Administrativo I, 2002), pág. 504.

1791 Artículo 89 LRJ-PAC, párrafo 2019

1792 Artículo 113 LRJ-PAC, párrafo 2038

1793 (García de Enterría & Fernández, Curso de Derecho Administrativo I, 2002), pág. 505

1794 Artículo 89.3 LRJ-PAC, párrafo 2019

1795 Párrafo 2019

5.8.4.3 El desistimiento y la renuncia

1433. Son modos anormales de terminación del procedimiento que tienen en común el apartamiento voluntario del interesado de la acción inicialmente emprendida, aunque se diferencian entre sí en razón del concreto alcance dado a ese apartamiento por quien lo realiza¹⁷⁹⁶. La regulación positiva de estas figuras en la LRJ-PAC es muy semejante. Tanto el desistimiento como la renuncia pueden formularse en cualquier momento del procedimiento, bien oralmente, mediante simple comparecencia ante el funcionario encargado de la tramitación del procedimiento, o bien por escrito¹⁷⁹⁷: ya sea personalmente, ya a través de representante, que no necesita para ello poder especial alguno¹⁷⁹⁸. En ambos casos, también, se requiere la aceptación de la Administración, sin la cual la decisión del particular carece de efectividad y fuerza de obligar¹⁷⁹⁹.
1434. Formalizado el desistimiento o la renuncia, la Administración lo aceptará de plano y declarará concluso el procedimiento, salvo que existan terceros interesados que insten la continuación del mismo en los diez días siguientes o que se trate de una cuestión que entrañe interés general o cuya definición o esclarecimiento resulte conveniente¹⁸⁰⁰. En el diseño del formulario de la finalización del procedimiento en el ERP, habrá que incluir toda esta casuística para crear el documento y almacenar la información de estos contenidos.
1435. De cualquier modo, es necesario siempre un acto expreso de la Administración y es este acto y no la simple declaración del interesado, que por sí sola carece de eficacia, el que pone fin al procedimiento a todos los efectos¹⁸⁰¹. Esta circunstancia es un ejemplo típico donde el que el BPM queda a la espera de que se le aporte el documento obligatorio, sin el cual no puede continuar la tramitación del procedimiento.
1436. En el caso del desistimiento, el abandono se refiere única y exclusivamente al concreto procedimiento en el que se produce y deja intactos los eventuales derechos que puedan asistir al interesado y que este podrá ejercer, si le conviene, más adelante en otro procedimiento distinto¹⁸⁰². Este desistimiento, que deberá concretarse en un documento firmado por el interesado, además hay que registrarlo en el sistema de gestión de manera que se pueda utilizar en procedimientos posteriores, como puede ser una nueva solicitud.

1796 (García de Enterría & Fernández, Curso de Derecho Administrativo I, 2002), pág. 505.

1797 Artículo 91 LRJ_PAC, párrafo 2022

1798 S. 17.11.1971.

1799 (García de Enterría & Fernández, Curso de Derecho Administrativo I, 2002), pág. 506.

1800 (García de Enterría & Fernández, Curso de Derecho Administrativo I, 2002), pág. 506.

1801 (García de Enterría & Fernández, Curso de Derecho Administrativo I, 2002), pág. 506.

1802 (García de Enterría & Fernández, Curso de Derecho Administrativo I, 2002), pág. 505.

1437. La renuncia se refiere a los derechos mismos, de los que se hace dejación expresa, de forma que ya no podrán ser ejercitados en el futuro¹⁸⁰³. Al igual que en el caso del desistimiento, debemos registrar no sólo el documento del interesado, sino el ejercicio de este derecho para su aplicación en posibles posteriores intentos de ejercicio del mismo.

5.8.4.4 La caducidad

1438. El artículo 92 LRJ-PAC¹⁸⁰⁴ establece que, una vez paralizado un expediente por causa imputable al administrado, la Administración le advertirá que, transcurridos tres meses, se producirá la caducidad del mismo, con archivo de las actuaciones. En realidad, el ámbito que la caducidad tiene en el procedimiento administrativo es bastante limitado, ya que, al entrar en juego consideraciones de interés público, la actitud que los interesados puedan adoptar en orden a la impulsión de aquél queda en segundo plano. La Administración está legalmente obligada a resolver y lo está igualmente a impulsar, el procedimiento en todos sus trámites a fin de llegar a esa resolución, lo cual reduce las posibilidades reales de que la caducidad se produzca a aquellos procedimientos, iniciados a instancia de parte interesada, en los que el único interés visiblemente afectado es el interés particular del sujeto privado causante de la paralización¹⁸⁰⁵. Por este motivo no se podrá aplicar el concepto de «actuación automatizada del procedimiento administrativo», ya que la caducidad no siempre producirá el archivo del expediente.
1439. Los interesados deberán cumplimentar en el plazo de diez días el trámite que se les confiera, pudiendo en otro caso declarárseles «*decaídos en su derecho al trámite correspondiente*». La pasividad del administrado se traduce, pues, como regla general, en la pérdida de un trámite determinado y sólo por excepción en la caducidad del procedimiento¹⁸⁰⁶. La aplicación de este artículo hace que en los trámites donde intervenga el interesado, por defecto, hay que dejar un plazo de 10 días, pasados los cuales, como norma general, continua el procedimiento.
1440. Los plazos de caducidad no admiten, en principio, interrupciones, salvo «*cuando se da una situación de fuerza mayor o cualquier otra causa independiente de la voluntad de los interesados*»¹⁸⁰⁷. Estas interrupciones deberán registrarse en el ERP y ser notificadas a los interesados en los procedimientos a los que afecte la interrupción, adicionalmente se debe **publicar en la Sede Electrónica**. En cualquier caso, para que la caducidad pueda entenderse producida es necesario que medie un requerimiento o advertencia previa de la Administración al interesado causante de la paralización

1803 (García de Enterría & Fernández, Curso de Derecho Administrativo I, 2002), pág. 505.

1804 Párrafo 2023

1805 (García de Enterría & Fernández, Curso de Derecho Administrativo I, 2002), pág. 507.

1806 (García de Enterría & Fernández, Curso de Derecho Administrativo I, 2002), pág. 507.

1807 Ss. 14.07.1998 y 24.06.1999.

1441. Cuando se produzca una paralización en el procedimiento, por causa imputable al interesado, *«la Administración le advertirá que, transcurridos tres meses, se producirá la caducidad del mismo. Consumido este plazo sin que el particular requerido realice las actividades necesarias para reanudar la tramitación, la Administración acordará el archivo de las actuaciones, notificándose al interesado. Contra la resolución que declare la caducidad procederán los recursos pertinentes»*¹⁸⁰⁸.
1442. La caducidad no produce otro efecto que la conclusión o extinción del concreto procedimiento en el que tiene lugar. Los eventuales derechos del interesado causante de la misma quedan, en principio, intactos y podrán ser ejercidos posteriormente en otro procedimiento distinto. La caducidad, en suma, no produce por sí sola la prescripción de las acciones del particular o de la Administración¹⁸⁰⁹, pero los procedimientos caducados tampoco interrumpen los plazos prescriptorios, que siguen su curso normal como si tales procedimientos no hubieran existido¹⁸¹⁰.
1443. El plazo normal *«en que debe notificarse la resolución expresa»* será *«el fijado por la norma reguladora del correspondiente procedimiento»*, que en todo caso *«no podrá exceder de seis meses»*, salvo que *«una norma con rango de Ley establezca uno mayor»*¹⁸¹¹; si las normas reguladoras de los procedimientos *«no fijan el plazo máximo, este no podrá exceder de tres meses»*¹⁸¹².

5.8.4.5 La imposibilidad material de continuar el procedimiento

1444. La muerte del interesado cuando el objeto del procedimiento sean derechos o intereses de este que sólo él puede hacer valer; lo mismo en el supuesto de inexistencia, pérdida o destrucción de ese objeto, bien sea física o en el caso de pérdida de la competencia de la Administración actuante. En todos los casos que tienen un carácter marginal, la Ley exige una resolución motivada, esto es, una decisión que constate la imposibilidad de continuar la tramitación a partir de las circunstancias concurrentes¹⁸¹³.

5.8.4.6 Fórmulas convencionales de terminación

1445. La finalización por acuerdo entre las partes puede ahorrar muchos esfuerzos inútiles e, incluso, largos procesos. *«Las AA.PP. podrán celebrar acuerdos, pactos, convenios o contratos con personas tanto de Derecho público como privado, siempre que no sean contrarios al Ordenamiento Jurídico ni versen*

1808 Artículo 92.1 LRJ-PAC, párrafo 2023

1809 S. 9.10.1981

1810 Artículo 92.3 LRJ-PAC, párrafo 2023

1811 Artículo 42.2 LRJ-PAC, párrafo 1935

1812 Artículo 42.3 LRJ-PAC, párrafo 1936

1813 (García de Enterría & Fernández, Curso de Derecho Administrativo I, 2002), pág. 509.

sobre materias no susceptibles de transacción y tengan por objeto satisfacer el interés público que tienen encomendado, con el alcance, efectos y régimen jurídico específico que en cada caso prevea la disposición que lo regule, pudiendo tales actos tener la consideración de finalizadores de los procedimientos administrativos o insertarse en los mismos con carácter previo, vinculante o no, a la resolución que les ponga fin»¹⁸¹⁴.

1446. La LRJ-PAC regula la responsabilidad patrimonial de la Administración, ha dado entrada a este tipo de acuerdos para viabilizar, por ejemplo, la sustitución de la indemnización alzada en metálico por una compensación en especie o, en su caso, por pagos periódicos¹⁸¹⁵. El artículo 57.1 LRJ-PAC establece que:

«Los actos de las Administraciones Públicas sujetos al Derecho Administrativo se presumirán válidos y producirán efectos desde la fecha en que se dicten, salvo que en ellos se disponga otra cosa»¹⁸¹⁶.

1447. Este artículo establece una presunción *iuris tantum*¹⁸¹⁷ de validez, que permite al acto desplegar todos sus posibles efectos en tanto no se demuestre su invalidez y que traslada, en consecuencia, al particular la carga de impugnarlo, en la vía administrativa o contencioso-administrativa, según proceda, si quiere obtener su anulación y frenar su eficacia¹⁸¹⁸.
1448. El acto administrativo se presume legítimo en la medida en que emana de una autoridad que lo es igualmente. Por tanto, cuando el propio aspecto externo del acto desmienta su procedencia de una autoridad legítima desaparece el soporte mismo de la presunción legal. Así ocurre cuando tal autoridad es manifiestamente incompetente o cuando demuestra serlo al ordenar conductas imposibles o delictivas o al adoptar sus decisiones con total y absoluto olvido de los procedimientos legales. En tales casos, el acto es absoluta y radicalmente nulo de pleno derecho y por ello no susceptible de producir efecto alguno. Así queda recogido en la LRJ-PAC¹⁸¹⁹, donde se autoriza a suspender los actos nulos de pleno derecho, excepcionando de ese modo la regla general de la eficacia inmediata¹⁸²⁰.
1449. Salvo en el supuesto de actos inexistentes, todos los actos administrativos, aun los afectados de un vicio de nulidad de pleno derecho, pueden ser materialmente eficaces, y esta eficacia material sólo podrá ser destruida por el particular que la soporta utilizando las vías de recurso procedentes¹⁸²¹.

1814 Artículo 88.1 LRJ- PAC párrafo 2018

1815 Artículo 141.1 LRJ-PAC, párrafo 2041

1816 Artículo 57.1 LRJ-PAC, párrafo 1962

1817 Presunción establecida por ley que admite prueba en contra.
<[https://es.wikipedia.org/wiki/Presunci%C3%B3n_\(derecho\)](https://es.wikipedia.org/wiki/Presunci%C3%B3n_(derecho))>. Consulta 16.05.2013

1818 (García de Enterría & Fernández, Curso de Derecho Administrativo, 2011), pág. 606

1819 Artículo 111.2.b) LRJ-PAC, párrafo 2036

1820 (García de Enterría & Fernández, Curso de Derecho Administrativo, 2011), pág. 606

1821 (García de Enterría & Fernández, Curso de Derecho Administrativo, 2011), pág. 607

5.8.5 La cuestión de la lengua en el procedimiento administrativo

1450. En el artículo 35.d) LRJ-PAC¹⁸²² incluye entre los derechos de los ciudadanos en sus relaciones con las AA.PP. el de «*utilizar las lenguas oficiales en el territorio de su Comunidad Autónoma, de acuerdo con lo previsto en esta Ley y en el resto del ordenamiento jurídico*».
1451. En los procedimientos tramitados por la AGE la lengua a utilizar será, en principio, el castellano. Los interesados podrán, sin embargo, dirigirse a los órganos de la AGE con sede en el territorio de una Comunidad Autónoma en la lengua que sea cooficial en ésta, en cuyo caso el procedimiento se tramitará en la lengua elegida por ellos. Si no existiese acuerdo entre los distintos interesados en orden a la lengua a utilizar en el procedimiento, este se tramitará en castellano¹⁸²³, «*si bien los documentos o testimonios que requieren los interesados se expedirán en la lengua elegida por ellos*»¹⁸²⁴.
1452. En los procedimientos tramitados por las Administraciones de las CC.AA. y de las Entidades locales, el uso de la lengua se ajustará a lo previsto en la legislación autonómica correspondiente. La Administración instructora deberá traducir al castellano los documentos, expedientes o partes de los mismos que deban surtir efectos fuera del territorio de la Comunidad Autónoma, salvo que en el territorio en que hayan de producirlos sea también cooficial la lengua en la que hubieren sido redactados¹⁸²⁵. Igualmente es obligatorio traducir los documentos dirigidos a los interesados que así lo soliciten expresamente. En las CC.AA. en las que exista una lengua cooficial, y en aras de la interoperabilidad, deberán traducirse todos los documentos así como crear otro documento en la otra lengua, Hay que dejar constancia del documento inicial, del que se hace la traducción.
1453. El derecho de audiencia y vista, que es fundamental, comprende, como es obvio, la totalidad del expediente instruido, porque su función específica es la de asegurar al interesado un conocimiento igual del asunto que el de la propia autoridad llamada a resolverlo. Sin esa «*igualdad de armas*» el procedimiento resultará viciado y la resolución que en él se produzca será radicalmente nula en la medida en que produce una situación de indefensión que el artículo 24 de la CE¹⁸²⁶ prohíbe¹⁸²⁷.
1454. Si un interesado lo solicita, debe procederse a la traducción completa del expediente tramitado en una lengua cooficial y que esa traducción debe estar a su disposición en el momento de procederse al preceptivo trámite de audiencia y vista, ya que, así como todos los españoles tienen el deber de

1822 Párrafo 1921

1823 (García de Enterría & Fernández, Curso de Derecho Administrativo I, 2002), pág. 512.

1824 Artículo 36.1 LRJ-PAC, párrafo 1926

1825 (García de Enterría & Fernández, Curso de Derecho Administrativo I, 2002), pág. 512.

1826 Párrafo 1887

1827 (García de Enterría & Fernández, Curso de Derecho Administrativo I, 2002), pág. 512.

conocer el castellano¹⁸²⁸, no existe constitucionalmente un deber análogo respecto de las demás lenguas oficiales¹⁸²⁹.

5.8.6 La invalidez

1455. La utilización de medios electrónicos en el ámbito del procedimiento administrativo tiene una consecuencia inmediata: la necesidad de ubicar los defectos en la utilización de elementos e instrumentos de carácter electrónico en el ámbito de las nulidades del acto administrativo.
1456. La oposición ordinamental de la LAE no es la de configurar un acto administrativo diferente del que se produce mediante el resto de medios o procedimientos sino únicamente el señalamiento de algunas características esenciales para conseguir que el acto se produzca conforme a las reglas comunes. La cuestión central es la ubicación en los conceptos que actualmente conforman la invalidez del acto administrativo de los errores o fallos que puedan cometerse en el ámbito de la utilización de procedimientos tecnológicos.
1457. En el momento actual es perceptible una cierta difuminación de los en otros momentos nítidos límites entre las distintas categorías jurídicas que conforman la eventual invalidez del acto administrativo (nulidad de pleno derecho, anulabilidad, mera irregularidad no invalidante).
1458. Los fallos o las elusiones de cualquiera de los requisitos para la utilización de la tecnología deben resolverse desde la consideración de qué efectos producen en el interesado y en el propio procedimiento sin intentar recurrir a la fácil solución de considerar que cualquiera de ellos afecta sustancialmente al procedimiento y, por tanto, genera una nulidad de pleno derecho.
1459. La utilización de elementos electrónicos en el seno de los procedimientos administrativos constituye un nuevo reto interpretativo para incorporar o adaptar la normativa procedimental común a las nuevas formas de actuación administrativa sin merma de los derechos de los ciudadanos y con posibilidad plena del enjuiciamiento jurisdiccional de los actos dictados siguiendo estos procedimientos.
1460. El uso de firmas electrónicas sobre documentos electrónicos, conlleva la verificación de la vigencia del certificado. Este requisito ha portado una mayor seguridad jurídica, aunque de forma paralela ha supuesto una mayor carga de gestión y disponibilidad técnica, de forma contraria a la práctica realizada con los documentos firmados de forma manuscrita, en los que la verificación de autenticidad de la firma se hace a posteriori, por peritos caligráficos, lo que supone un gran gasto en tiempo y económico. No obstante, dado el carácter excepcional de la verificación de las firmas manuscritas, constantemente todas los intervinientes en la tramitación de procedimientos sustentados en documentos emitidos originalmente en papel, hacemos labores de «peritación» en la que la mayoría de las

1828 Artículo 3.1 CE, párrafo 1883

1829 (García de Enterría & Fernández, Curso de Derecho Administrativo I, 2002), pág. 512.

ocasiones ni siquiera existe la posibilidad de cotejar la firma del documento con una indubitada.

1461. No obstante el uso de certificados electrónicos no vigentes, no es una de las causas de nulidad de pleno derecho contemplada en el artículo 62 LRJ-PAC¹⁸³⁰ por lo que nos encontraremos ante un supuesto de anulabilidad (artículo 63 LRJ-PAC)¹⁸³¹. Esto es así debido a que la declaración de voluntad, juicio, conocimiento o deseo, reúne los requisitos exigidos.
1462. Caso distinto sería cuando el certificado de firma contenga atributos de cargo o funcionario público, ya que en este caso la validez del documento estaría condicionado a la permanencia de la condición subjetiva.
1463. La validez o no de los documentos firmados electrónicamente con certificados no vigentes, no excluye a la Administración de la obligatoriedad de su verificación, ya que se trata de un requisito legal.

5.8.7 Terminación

1464. El apremio sobre el patrimonio del deudor de una Administración Pública permite el empleo de instrumentos electrónicos no sólo durante el procedimiento previo, sino que tal posibilidad se extiende prácticamente hasta la actuación final de la comunicación de la traba del embargo al depositario o titular¹⁸³².
1465. La ejecución del acto administrativo cuyo contenido consiste en el pago de una cantidad puede llevarse a cabo voluntariamente por el interesado a través de medios electrónicos¹⁸³³.
1466. Con carácter previo a la traba del embargo resulta imprescindible recopilar información sobre los bienes cuya titularidad corresponda al deudor —y, en su caso, a quienes hubieren garantizado el cumplimiento de la obligación—, tarea para la cual puede ser de gran ayuda la utilización de medios telemáticos¹⁸³⁴.
1467. Por lo que se refiere al embargo de bienes inmuebles, aun cuando la anotación preventiva en el Registro de la Propiedad se encuentra reservada en exclusiva al registrador competente, la presentación de los correspondientes mandamientos puede realizarse utilizando medios electrónicos tal y como expresamente contempla el artículo 86.3 del Real Decreto 939/2005, de 29 de julio, Reglamento General de Recaudación (RDRGR)¹⁸³⁵. En el caso de deudas de cuantía igual o inferior a 4.000'00 € a favor de la Administración estatal resulta preceptiva la utilización de medios

1830 Párrafo 1972

1831 Párrafo 1974

1832 (Valero Torrijos J. , 2007), pág. 223

1833 (Valero Torrijos J. , 2007), pág. 224.

1834 (Valero Torrijos J. , 2007), pág. 226.

1835 Párrafo 2308

informáticos y telemáticos para las comunicaciones tendentes a la práctica del embargo¹⁸³⁶.

1468. La Administración define derechos y crea obligaciones de forma unilateral y ejecutoria (autotutela declarativa o decisoria). Sus decisiones son inmediatamente eficaces, creando en el destinatario de las mismas una obligación de cumplimiento inmediato que tiene, incluso, un respaldo penal, todo ello con independencia de su posible validez intrínseca¹⁸³⁷. Así queda establecido en el artículo 57.1 LRJ-PAC¹⁸³⁸ al indicar que «los actos de las AA.PP. sujetos al Derecho Administrativo se presumirán válidos y producirán efectos desde la fecha en que se dicten, salvo que en ellos se disponga otra cosa». Este precepto establece una presunción *iuris tantum*¹⁸³⁹. Salvo en el supuesto de actos inexistentes, todos los demás actos administrativos, aun los afectados de un vicio de nulidad de pleno derecho, pueden ser materialmente eficaces, y esta eficacia material sólo podrá ser destruida por el particular que la soporta utilizando las vías de recurso procedentes¹⁸⁴⁰.

5.9 Silencio administrativo

1469. En ocasiones, ante la ausencia de una voluntad administrativa expresa, la Ley sustituye por sí misma esa voluntad inexistente, presumiendo que, a ciertos efectos, dicha voluntad se ha producido con un contenido, bien negativo o desestimatorio, bien positivo o afirmativo¹⁸⁴¹.
1470. El silencio negativo es una mera ficción legal de efectos exclusivamente procesales dirigida a facilitar el acceso de los interesados a la vía jurisdiccional, y el silencio positivo, considerado efectivamente como un auténtico acto administrativo, aunque presunto, equivalente a todos los efectos a una resolución expresa de sentido estimatorio¹⁸⁴².
1471. Son las normas reguladoras de cada procedimiento las que fijan el plazo máximo en que deben dictarse y notificarse las resoluciones que pongan fin a éstos¹⁸⁴³. En caso de que las normas reguladoras no establezcan ninguno, el plazo será, con carácter supletorio, de tres meses¹⁸⁴⁴. Es necesario una norma con rango de Ley o una disposición comunitaria para imponer plazos

1836 (Valero Torrijos J. , 2007), pág. 227.

1837 (García de Enterría & Fernández, Curso de Derecho Administrativo, 2011)

1838 Párrafo 1962

1839 Tan sólo de derecho. Surte sus propios efectos, mientras no se demuestre lo contrario.

1840 (García de Enterría & Fernández, Curso de Derecho Administrativo, 2011)

1841 (García de Enterría & Fernández, Curso de Derecho Administrativo, 2011), pág. 622

1842 (García de Enterría & Fernández, Curso de Derecho Administrativo, 2011), pág. 628

1843 Artículo 42.2 LRJ-PAC, párrafo 1935

1844 Artículo 42.3 LRJ-PAC, párrafo 1936

de resolución superiores a seis meses, poniendo así un límite infranqueable a las regulaciones reglamentarias¹⁸⁴⁵.

1472. El artículo 42.2 LRJ-PAC¹⁸⁴⁶ impone a las AA.PP. «*publicar y mantener actualizada, a efectos informativos, las relaciones de plazos máximos de duración de los mismos, así como de los efectos que produzca el silencio administrativo*», obligación que no excusa la de informar ambas cosas a los interesados en cada procedimiento concreto en la propia notificación o publicación del acuerdo de iniciación de oficio o en una comunicación *ad hoc* que habrá de dirigírsele «*dentro de los diez días siguientes a la recepción de la solicitud en el registro del órgano competente para su tramitación*»¹⁸⁴⁷.

5.9.1 Silencio administrativo negativo

1473. El silencio administrativo tiene efectos negativos o desestimatorios en los procedimientos iniciados de oficio siempre que de ellos pudiera derivarse el reconocimiento de derechos o la constitución de situaciones jurídicas favorables al interesado¹⁸⁴⁸.
1474. «*La desestimación por silencio administrativo tiene los solos efectos de permitir a los interesados la interposición del recurso administrativo o contencioso-administrativo que resulte procedente*»¹⁸⁴⁹. No pone fin, por tanto, al procedimiento en el que se produce, ni exonera a la Administración de su obligación de dictar resolución expresa, obligación que no admite excepción alguna¹⁸⁵⁰, ni siquiera en los casos de prescripción, renuncia del derecho, caducidad del procedimiento, desistimiento de la solicitud o desaparición sobrevenida del objeto del procedimiento en los que la resolución consistirá en la declaración de estas circunstancias con indicación de los hechos producidos y las normas aplicables¹⁸⁵¹. La Administración no puede beneficiarse de su propia torpeza, incumpliendo la obligación de resolver¹⁸⁵², no hay una norma legal taxativa que imponga ese cierre definitivo del recurso, como exige la regla general del artículo 24.1 CE¹⁸⁵³ (principio *pro actione*)¹⁸⁵⁴.

1845 (García de Enterría & Fernández, Curso de Derecho Administrativo, 2011), pág. 635

1846 Párrafo 1935

1847 Artículo 42.4, párrafo segundo, LRJ-PAC, párrafo 1936

1848 Artículo 44.1 LRJ-PAC, párrafo 1943

1849 Artículo 43.3 LRJ-PAC, párrafo 1940

1850 «*En todos los procedimientos... cualquiera que sea su forma de iniciación*». Artículo 42.1 LRJ-PAC, párrafo 1934

1851 Artículo 42.1 LRJ-PAC, párrafo 1934

1852 STC de 27 de octubre de 2003

1853 Párrafo 1887

1854 (García de Enterría & Fernández, Curso de Derecho Administrativo, 2011), pág. 630

5.9.2 Silencio administrativo positivo

1475. El silencio positivo *«no se refiere a cualquier solicitud deducida ante la Administración, sino a los procedimientos iniciados a solicitud del interesado. Esto es, a las solicitudes que determinan la iniciación de un procedimiento; no a las que se insertan en un procedimiento ya iniciado»*¹⁸⁵⁵.
1476. El artículo 43.3 LRJ-PAC indica que *«la estimación por silencio administrativo tiene a todos los efectos la consideración de acto administrativo finalizador del procedimiento»*¹⁸⁵⁶. El silencio administrativo constituye un auténtico acto administrativo presunto, en todo equivalente al acto expreso, por lo que, una vez vencido el plazo en cada caso establecido por la norma reguladora del procedimiento, *«la resolución expresa posterior a la producción del acto sólo podrá dictarse de ser confirmatoria del mismo»*¹⁸⁵⁷. Producido el silencio positivo, sus efectos son los mismos que los que se derivarían de una resolución expresa. Con el silencio positivo no se adquiere más que por una resolución expresa, pero tampoco menos¹⁸⁵⁸.

1855 Sentencia de la Sala 3ª en Pleno del Tribunal Supremo de 28 de febrero de 2007

1856 Artículo 43.3 LRJ-PAC, párrafo 1940

1857 Artículo 43.4.a) LRJ-PAC, párrafo 1941

1858 (García de Enterría & Fernández, Curso de Derecho Administrativo, 2011), pág. 631



6 Expediente administrativo

*«No podemos resolver problemas
usando el mismo tipo de pensamiento
que usamos cuando los creamos»*

Albert Einstein.

6 Expediente administrativo

6.1 Evolución histórica

Ante el origen romano-canónico del expediente y su aparición en el Derecho castellano, asociado a determinados procedimientos a partir del siglo XIV, destaca como principal característica la mayor celeridad en la tramitación para satisfacer lo más rápido posible los derechos eventualmente vulnerados por la actuación administrativa: recursos contra agravios tramitados sin las formalidades ni sutilezas jurídicas propias de los pleitos¹⁸⁵⁹.

1477. A finales del siglo XV y fundamentalmente a partir del siglo XVI, durante el mandato de los Reyes Católicos, el expediente supuso una modernización en la gestión del gobierno. La administración polisinodial, por Consejos, requería alguna forma de documentar las decisiones, así como de conservarlas, dada la multiplicación de papel administrativa que se produce en la época¹⁸⁶⁰.
1478. Para los municipios se establecerá la exigencia de contar con un depósito documental (el arca) y registros de todos los documentos relevantes (libros) en sendas pragmáticas de 1500 y 1501, ambas recogidas después en la Novísima Recopilación: «*que hagan arca donde estén los privilegios y escrituras del Consejo a buen recaudo...*»; «*que hagan un libro de papel de marca mayor en que se escriban todas las cartas y ordenanzas...*»; «*y hagan otro libro de pergamino encuadernado en que se escriban todos los privilegios...*»¹⁸⁶¹.
1479. El crecimiento del manejo del papel en la Administración y por parte de sus funcionarios (como muestra el régimen de las visitas)¹⁸⁶² se verá restringido sin embargo en este período por las limitaciones del soporte, tanto en sus mecanismos de producción como en sus costes. Pero con el posterior desarrollo de una incipiente industria papelera y la progresiva alfabetización de la sociedad cortesana, se observará una creciente formalización del actuar administrativo, traducido en su mayor documentación (mandamientos, cargas acordadas, notas de oficios, actas de remisión, oficios, etcétera)¹⁸⁶³.

1859 Villapalos Gustavo, *Los recursos contra los actos de gobierno en la Baja Edad Media. Su evolución histórica en el reino castellano (1252-1504)*, Instituto de Estudios Administrativos, Madrid, 1976. Apud. (Rivero Ortega, 2008), pág. 42.

1860 (Rivero Ortega, 2008), pág. 42

1861 Cerdá Díaz, Julio, *Los archivos municipales en la España contemporánea*, Trea, Gijón, 1997. Apud. (Rivero Ortega, 2008) pág. 42.

1862 González Alonso, Benjamín, *El corregidor castellano (1348-1808)*, Madrid, 1970. Apud. (Rivero Ortega, 2008) pág. 43.

1863 Lorenzo Cadarso, Pedro Luis, *El documento real en la época de los Austrias (1516-1700)*, Universidad de Extremadura, Cáceres, 2001.

1480. Será en el reinado de los Reyes Católicos cuando la utilización del término expediente se hará de dominio general, encontrándose presente en las crónicas de la época, así como en las ordenanzas de la Chancillería de Valladolid de 1489 y las del Consejo de 1490¹⁸⁶⁴.
1481. No hay duda de que España fue pionera en materia archivística. Las jóvenes nacionalidades europeas poseían, claro está, sus propios archivos. Pero estos depósitos documentales o estaban dispersos o se guardaban en dependencias de los propios organismos administrativos. Un edificio dedicado en exclusiva a la recogida y guarda de documentos, pensado y ejecutado según los cánones más exigentes de la archivística, es privilegio de la monarquía española¹⁸⁶⁵.
1482. El Estado se burocratiza y la vida administrativa se rige cada vez más por la vieja máxima del Derecho Romano: «*quod non est in acta, non est in mundo*», que venía a significar que aquello que no estaba por escrito carecía de valor legal, no existía. La masa de oidores, letrados, alcaldes, escribanos, oficiales, procuradores, secretarios, solicitadores, relatores, etcétera, que pululaba por la Corte hicieron del papel escrito el eje central de todo procedimiento administrativo y toda decisión política...¹⁸⁶⁶.
1483. El lema de la Unión Liberal será «más administración y menos política»¹⁸⁶⁷.
1484. El Marqués de Corvera expone el lamentable estado de los archivos, así como la necesidad de reordenarlos para que puedan cumplir su función¹⁸⁶⁸.
1485. Así como las guerras de sucesión y de la independencia retrasaron y entorpecieron el desarrollo de una Administración a la altura de las circunstancias europeas del momento en nuestro país, la Guerra Civil producirá el mismo efecto, también sobre el Derecho administrativo. Hasta los años cincuenta no se retomará la construcción del Estado administrativo, volviendo, mediante la LPA, a enfatizar la necesidad de documentar el actuar de la Administración, reconociendo la importancia del tratamiento de los expedientes, aunque sin incorporar todas las garantías propias de un Estado Social y Democrático de Derecho¹⁸⁶⁹.

1864 De Dios, Salustiano, *Gracia, merced y patronazgo real. La Cámara de Castilla entre 1474-1530*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1993.

1865 Rodríguez de Diego, José Luis; Álvarez Pinedo, Francisco Javier, *Los archivos españoles. Simancas*, Ministerio de Cultura, Madrid, 1993. Apud. (Rivero Ortega, 2008), pág. 45

1866 Lorenzo Cadarso, Pedro Luis, *El documento real en la época de los Austrias (1516-1700)*, Universidad de Extremadura, Cáceres, 2001, pág. 83. Apud. (Rivero Ortega, 2008), pág. 45

1867 Duran, Nelson, *La Unión Liberal y la modernización de la España isabelina*, Akal, Madrid, 1979. Apud. (Rivero Ortega, 2008), pág. 62.

1868 (Rivero Ortega, 2008), pág. 62

1869 (Rivero Ortega, 2008), pág. 89

6.2 Concepto

1486. El término «expediente» tiene su origen etimológico en el vocablo latino «*expediens-entis*» que procede a su vez de «*expedire*», cuyo significado es «dar curso» o «convenir». Tiene diversos usos y significados de acuerdo al contexto. Un expediente es un conjunto de papeles y documentos que corresponden a un determinado asunto o negocio¹⁸⁷⁰.
1487. Otra definición de «expediente electrónico» la proporciona Velasco Rico: «contenedor dinámico de información donde se agrupan todas las evidencias generadas por la tramitación electrónica, aunque no tomen la forma de un documento tradicional»¹⁸⁷¹.
1488. El término «expediente» procede de la voz «*expedio*» y esta a su vez de «*ex*» y «*pes*». «*Ex*» (es una preposición de varios significados, los más comunes de, desde, según), y «*pes*» (pie). Como verbo, puede significar librarse, franquear, sacar, preparar, desplegar, facilitar, aprestar, desembarazarse, desenredar, desembrollar, explicar, contar, abrirse camino, conducir, librar¹⁸⁷².
1489. En el Diccionario de Autoridades de la RAE se define expediente como «*Dependencia o negocio que fácilmente y sin estrépito y ruido forense puede despachar en los Consejos y tribunales... Vale también corte, medio, término o modo para salir de alguna duda o dificultad, y comparar y concordar las diferencias de alguna materia o dependencia... significa también despacho, curso en los negocios y causas... se toma también por habilidad, facilidad, inteligencia y prontitud en el manejo y disposición de las cosas*»¹⁸⁷³.
1490. En el Diccionario de la Administración Española de Alcubilla, se encuentra la voz «*Expedientes gubernativos*» que cita la Sentencia del Tribunal Supremo de 4 de noviembre de 1904: «*conjunto de procedimientos administrativos indispensables para preparar una resolución*»¹⁸⁷⁴.
1491. La Enciclopedia Jurídica Española define «expediente» como «*la dependencia o negocio que se sigue sin juicio contradictorio en los tribunales a solicitud de algún interesado, o de oficio, y el conjunto de todos los papeles correspondientes a un asunto o negocio en cuyo sentido se dice —únase al expediente—. Instruir un expediente es reunir todos los documentos necesarios para la decisión de un negocio*»¹⁸⁷⁵.

1870 <http://definicion.de/expediente/> consulta: 6.11.2001

1871 (Velasco Rico, 2010), pág. 618

1872 De Miguel, Raimundo, *Nuevo Diccionario Latino-español etimológico*, Gredos, 1954, pág. 992. Apud. (Rivero Ortega, 2008), pág. 50

1873 RAE, *Diccionario de Autoridades* (1732), Gredos, Madrid, 1990. Apud. (Rivero Ortega, 2008), pág. 50.

1874 Alcubilla, *Diccionario de la Administración española*, 1888. Apud. (Rivero Ortega, 2008), pág. 50.

1875 Seix, *Enciclopedia Jurídica Española*, Tomo XV, 1910. Apud. (Rivero Ortega, 2008), pág. 50.

1492. En el Diccionario de la RAE de 1992¹⁸⁷⁶, la voz «*expediente*» tiene una raíz etimológica (del latín, «*exdediens, entis*», de expedier, soltar, dar curso, convenir); tiene las siguientes acepciones:

- Conveniente, oportuno.
- Asunto o negocio que se sigue sin juicio contradictorio en los tribunales, a solicitud de un interesado o de oficio.
- Conjunto de todos los papeles correspondientes a un asunto o negocio. Se usa señaladamente hablando de la serie ordenada de actuaciones administrativas, y también de las judiciales en actos de jurisdicción voluntaria.
- Medio, arbitrio o recurso que se emplea para dar salida a una duda o dificultad, o salvar los inconvenientes que presenta la decisión o curso de un asunto.
- Despacho, curso en los negocios y causas.
- Facilidad, desembarazo y prontitud en la decisión o manejo de los negocios y otras cosas.
- Desus. Título, razón, motivo o pretexto.
- Desus. Avío, surtimiento, provisión.
- Procedimiento administrativo en que se enjuicia la actuación de alguien.
- Conjunto de calificaciones e incidencias en la carrera de un estudiante, o relación de trabajos realizados por un funcionario o empleado.
- También se definen las expresiones *cubrir uno el expediente*: revestirlo de todos los requisitos necesarios para la completa instrucción del negocio. 2. Fig y fam. Aparentar que se cumple una obligación o hacer lo menos posible para cumplirla. 3. Cometer un fraude salvando las apariencias; *dar expediente*. «fr. Dar pronto despacho a un negocio». *instruir uno el expediente*: «fr. Practicar las diligencias y reunir todos los documentos necesarios para preparar la decisión de un negocio».

1493. En el Diccionario de Uso del Español de María Moliner, se define «*expediente*» como:

«Conveniente y oportuno. Modo o término, procedimiento que se emplea para recalar una dificultad... Habilidad o recurso que alguien tiene para encontrar soluciones... Motivo o pretexto para cierta cosa... conjunto de todas las tramitaciones llevadas a cabo en una oficina sobre un asunto. Conjunto de todos los documentos que se van produciendo en esas tramitaciones»¹⁸⁷⁷

1494. La LAE define en su artículo 32 el expediente electrónico como «*conjunto de documentos electrónicos correspondientes a un procedimiento administrativo cualquiera que sea el tipo de información que contengan*»¹⁸⁷⁸. Esta misma norma define el índice electrónico como «*relación de documentos electrónicos de un expediente electrónico, firmada por la Administración, órgano o entidad actuante, según proceda y cuya finalidad es garantizar la*

1876 RAE, *Diccionario de la Lengua española* Vigésima primera edición, Tomo I, Madrid, 1992, ppág. 934-935.

1877 Moliner, María, *Diccionario de uso del español*, 2ª Edición, Gredos, Madrid, 1999.

1878 Párrafo 2127

integridad del expediente electrónico y permitir su recuperación siempre que sea preciso»¹⁸⁷⁹.

1495. En el artículo 46 del Decreto de 31 de enero de 1947 (Reglamento de Procedimiento Administrativo del Ministerio de Gobernación), se recoge una definición atípica de expediente, parece que asociada a la idea de acto administrativo: *«se entiende por expediente el conjunto de actuaciones que sirven de antecedente y fundamento a toda resolución administrativa que no implique ejercicio de la potestad de ordenanza y no suponga, por tanto, el establecimiento de disposiciones de observancia general».*
1496. En el ámbito municipal, encontramos el Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Corporaciones Locales (Decreto de 17 de mayo de 1952). En su artículo 278 se define el expediente administrativo como. *«constituye expediente el conjunto ordenado de documentos y actuaciones que sirven de antecedente y fundamento a la resolución administrativa, así como las encaminadas a ejecutarla. Los expedientes se formarán mediante la agregación sucesiva de cuantos documentos, pruebas, dictámenes, decretos, acuerdos, notificaciones y demás diligencias deban integrarlos, y sus hojas útiles serán rubricadas y foliadas por los funcionarios encargados de su tramitación».*
1497. El Boletín Oficial del Estado (BOE) de 11 de octubre de 1954 publicó el Reglamento de Procedimientos Administrativos del Ministerio de Industria (Decreto de 23 de septiembre). En el artículo 32 se define al expediente administrativo como *«el conjunto de documentos y actuaciones que sirven de base para una resolución administrativa. El expediente puede incoarse de oficio o a instancia de parte».*
1498. Para dejar constancia del conjunto de actuaciones relacionadas con una actuación, es necesaria la agrupación de los documentos que las registran en un expediente, *«mediante los actos de constancia se obtiene, como resultado fundamental, un cuerpo de escritura que refleja o representa el desenvolvimiento de las diversas actividades que tienen lugar a lo largo del procedimiento administrativo. Este cuerpo de escritos recibe en la práctica administrativa el nombre de expediente... De lo anterior resulta que el expediente no es, en definitiva, otra cosa que la materialización del procedimiento, el procedimiento hecho papel»¹⁸⁸⁰.*
1499. El órgano que tiene la competencia para terminar el expediente administrativo, como norma general, no resuelve sin una solicitud previa (excepto en aquellos casos que se actúa de oficio) y un conjunto de antecedentes, en los que se basa para resolver. *«Constituye expediente el conjunto ordenado de documentos y actuaciones que sirven de antecedentes y fundamento a la resolución administrativa, así como las encaminadas a ejecutarla. Los expedientes se formarán mediante la agregación sucesiva de cuantos documentos, pruebas, dictámenes,*

1879 Párrafo 2128

1880 González Navarro, Francisco, «El procedimiento administrativo de las corporaciones locales», En Muñoz Machado, Santiago, *Tratado de Derecho Municipal*, Civitas, Madrid, 2003. Apud. (Rivero Ortega, 2008), pág. 91.

decretos, acuerdos, notificaciones y demás diligencias deban integrarlos, y sus hojas útiles serán rubricada y foliadas por los funcionarios encargados de su tramitación»¹⁸⁸¹.

1500. El expediente contiene toda la documentación sobre un asunto concreto. La Administración electrónica y su experiencia en resolver el nuevo entorno, permite su extrapolación a la resolución de los problemas de autenticación, identidad, autoría, integridad, fechado digital, archivo, recuperación, etcétera¹⁸⁸².
1501. El archivero como pieza fundamental en la recuperación posterior del documento electrónico, almacenará por medios electrónicos los documentos utilizados en las actuaciones administrativas, independientemente del formato, asegurando la identidad e integridad de la información necesaria para reproducirlo, y la posibilidad de trasladar los datos a otros formatos y soportes que garanticen el acceso desde diferentes aplicaciones¹⁸⁸³.
1502. En un entorno altamente digitalizado y en un constante cambio tecnológico, es necesario establecer unas directrices básicas para garantizar el acceso futuro a la documentación producida actualmente en formato electrónico o digital. Dicho acceso podría verse truncado, por ejemplo, si los documentos creados por versiones –convertidas en obsoletas con el paso del tiempo- no fueran compatibles con los avances tecnológicos del hardware o con nuevas versiones del software. Se ha podido constatar que los principales problemas a los que se enfrenta la conservación digital son la obsolescencia del hardware, la dependencia del software y el deterioro del soporte de almacenamiento¹⁸⁸⁴.
1503. El artículo 32.2 LAE¹⁸⁸⁵ se indica que *«el foliado de los expedientes electrónicos se llevará a cabo mediante un índice electrónico, firmado por la Administración... garantizará la integridad del expediente electrónico y permitirá su recuperación siempre que sea preciso, siendo admisible que un mismo documento forme parte de distintos expedientes electrónicos»*. El índice electrónico se asemeja al tradicional extracto del expediente en papel¹⁸⁸⁶. En este artículo se pone de manifiesto que el expediente electrónico es un conjunto de documentos, el punto sobre el que gira el procedimiento administrativo, al sustanciarse este en los expedientes administrativos.

1881 Artículo 164 del Real Decreto 2568/1968, de 28 de noviembre, Reglamento de organización, funcionamiento y régimen jurídico de las Entidades Locales.

1882 (Barriuso Ruíz, 2010), pág. 647

1883 (Barriuso Ruíz, 2010), pág. 647

1884 (Velasco Rico, 2010), Pág. 604

1885 Párrafos 2127 y siguientes

1886 Resumen hecho por el oficial correspondiente de toda la documentación contenida en el expediente administrativo con expresión de las fechas de cada documento y firmado por un oficial

1504. La autorización que establece el artículo 32.2 LAE¹⁸⁸⁷ de que un documento electrónico puede formar parte de más de un expediente electrónico, supone un gran avance y una descarga de gestión administrativa, al eliminar la obligación de introducir copias de los documentos en todos y cada uno de los expedientes de los que son parte integrante. Asimismo aporta la ventaja de trabajar siempre con documentos originales o copias auténticas, lo que a su vez implica una mayor seguridad jurídica y documental. Por último no es menos importante el ahorro de recursos materiales que este nuevo modelo de documento aporta. Sin olvidar que el artículo 45 LRJ-PAC¹⁸⁸⁸ ordena a las AA.PP. a impulsar el empleo y aplicación de las técnicas y medios electrónicos, informáticos y telemáticos.
1505. La variedad de documentos de tipología diversa que contiene un expediente administrativo electrónico no soluciona su autenticación mediante el índice electrónico del foliado de los expedientes electrónicos firmado, aunque si garantiza su integridad y permite la indización cruzada.

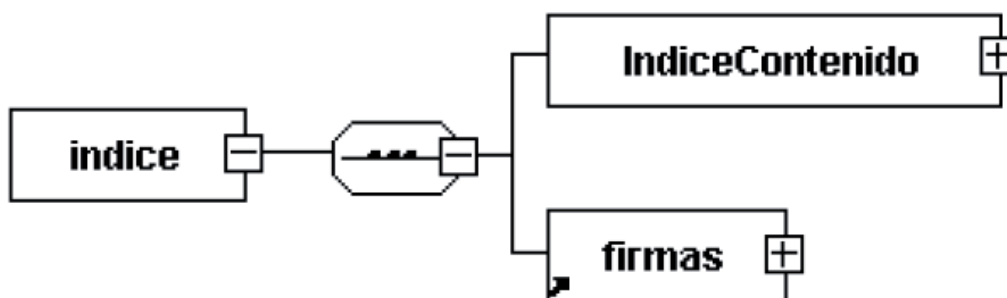


Ilustración 23: XSD índice electrónico del expediente¹⁸⁸⁹

1887 Párrafo 2128

1888 Párrafo 1947

1889 (España (ENI Guía EE), 2011), pág. 27

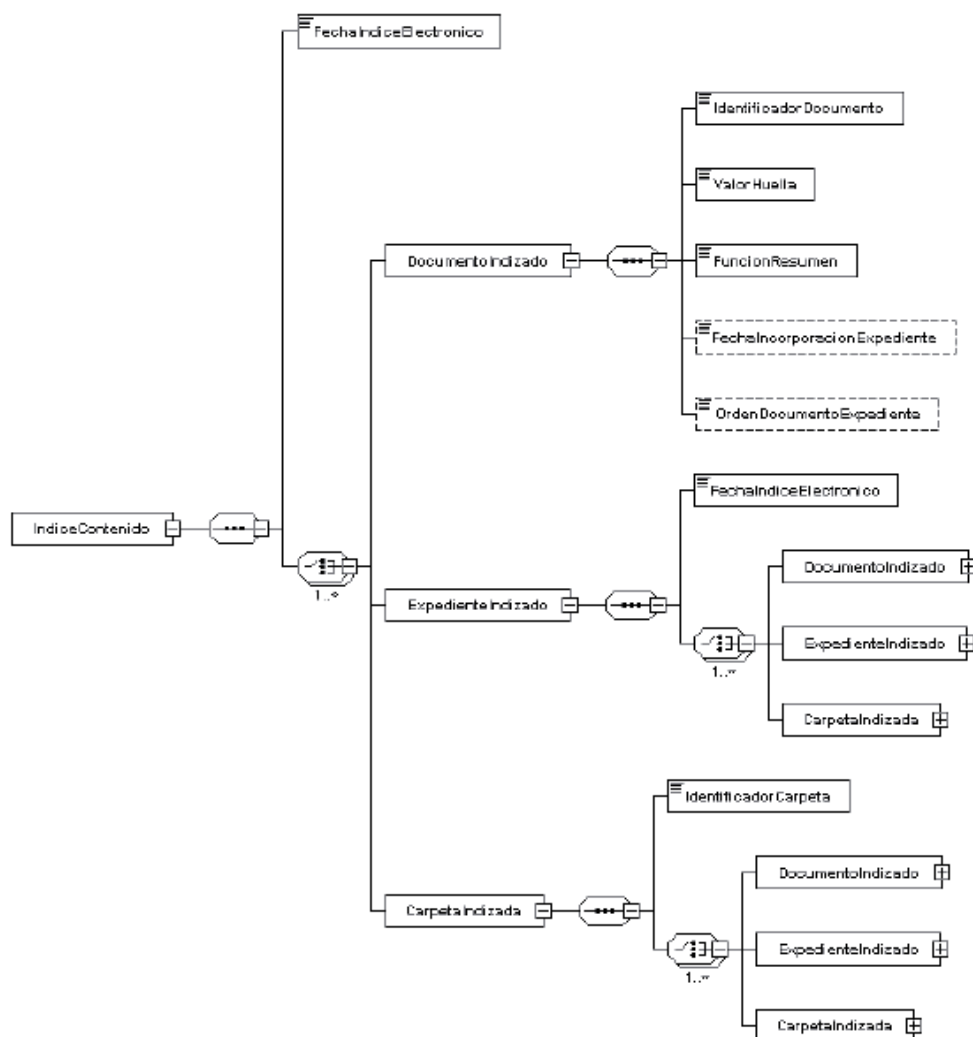


Ilustración 24: XSD Contenido del índice electrónico del expediente¹⁸⁹⁰

1506. La definición de expediente electrónico aparece en el artículo 32.1 LAE¹⁸⁹¹ como conjunto de documentos electrónicos, correspondientes a un procedimiento administrativo, cualquiera que sea la información que contengan. Esta definición es criticable por las siguientes razones¹⁸⁹²:

- La coletilla «cualquiera que sea el tipo de información que contenga» es innecesaria dado el concepto amplio de documento que ya está extendido en nuestro Derecho.

¹⁸⁹⁰ (España (ENI Guía EE), 2011), pág. 41

¹⁸⁹¹ Párrafo 2127

¹⁸⁹² [Rivero Ortega, R. (2007): *El expediente administrativo. De los legajos a los soportes electrónicos*, Thomson-Aranzadi, Cizur Menor]. Apud.(Sanz Larruga, 2010), pág. 753).

- La referencia al «procedimiento administrativo» es problemática ya que el concepto de expediente no se vincula necesariamente a un procedimiento.
 - Falta la referencia a la Administración que es quien ordena los documentos en qué consiste el expediente, aunque puede sobreentenderse este requisito.
- 1507.** No obstante, de la definición legal de expediente administrativo electrónico salta a la vista su esencia documental, pues resalta indudablemente que los documentos son los soportes de los datos que la Administración precisa para su actuación.
- 1508.** El expediente administrativo, para lograr la eficacia y legalidad de la actividad administrativa a la que sirve de soporte documental, cumple varias funciones: informativa, preparatoria de las decisiones, probatoria, controladora, racionalizadora y garantizadora de la calidad administrativa. La síntesis de todas las funciones puede resumirse en el principio de formación y expresión de la voluntad administrativa, que sería así el principal fin de la existencia de un principio de documentación de las actuaciones administrativas, así como, en general, del régimen de los expedientes en sus distintos aspectos.
- 1509.** La principal diferencia material entre el expediente clásico y el expediente electrónico es el soporte documental. La ampliación de los soportes ha sido reconocida en el artículo 45.5 LRJ-PAC¹⁸⁹³ este precepto ha sido cuestionado por la doctrina, dudando sobre la posible determinación de la originalidad de los documentos en el disco duro del ordenador¹⁸⁹⁴ y por su escasa operatividad¹⁸⁹⁵. Probablemente estas reservas estaban plenamente justificadas en el momento del dictado del precepto, dado el estado de la ciencia, pero hoy los mecanismos de firma electrónica pueden permitir la realización de sus objetivos¹⁸⁹⁶.
- 1510.** Siguiendo con la tesis de Rivero Ortega sobre las ventajas del expediente electrónico respecto del expediente clásico en papel:
- Permite realizar aplicaciones más complejas, por ejemplo acceder a través de internet.
 - Su gestión no está asociada a un soporte físico, que sólo puede estar en un lugar determinado.

1893 Párrafo 1947

1894 Punzón Moraleda, Jesús, «El documento tecnológico en el ámbito jurídico administrativo», en, Punzón Moraleda, Jesús (Coord.), *Administraciones públicas y nuevas tecnologías*, cit., pg. 64. Apud. (Rivero Ortega, 2008), pág. 168.

1895 Santamaría Pastor, Juan Alfonso, *Comentario a la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (Ley 30/1992, de 26 de noviembre)*, Carperi, Madrid, 1993, pg. 160. Apud. (Rivero Ortega, 2008), pág. 168.

1896 Magán Perales, José María Aristóteles, «La nueva Administración pública electrónica, las relaciones electrónicas entre la Administración y el ciudadano. Especial referencia a la firma electrónica», en Punzón Moraleda, *Administraciones públicas y nuevas tecnologías*, pgs. 75 y ss. Apud. (Rivero Ortega, 2008), pág. 168.

- Se evitan las incomodidades de desplazamientos, exigencias documentales abusivas.
- Se pueden establecer enlaces a toda la documentación: el hiper-expediente administrativo.
- Permite el manejo simultáneo de los expedientes.
- Puede facilitar la labor de tratamiento y sistematización de los datos que dispone la Administración para adoptar sus decisiones (minería de datos).
- Contribuirá a la racionalización y planificación de la toma de decisiones, especialmente las de producción en masa.
- Mejorará la calidad de la actuación administrativa a través de las avanzadas técnicas de gestión documental.

1511. ¿Qué debe contener un expediente administrativo? La contestación a esta pregunta condicionará el desarrollo posterior de los principales aspectos de su tratamiento jurídico, pues la forma, accesibilidad, conservación, responsabilidades y valor del expediente dependerán de lo que haya en el mismo, ya que físicamente este es lo que contiene. El expediente administrativo, como herramienta de la Administración, tiene un sentido funcional y vertical que comporta la necesidad de complitud para su perfección¹⁸⁹⁷.

1512. Partiendo de que un expediente administrativo es un conjunto de documentos ordenados por la Administración sobre un asunto determinado, este debe contener los siguientes elementos¹⁸⁹⁸:

- Se trata de un *conjunto*, lo que significa que un expediente la mayoría de las veces es algo más que un solo documento, aunque puede darse el caso de un expediente integrado por un único documento (lo que no es incompatible con su condición de conjunto).
- Los documentos se encuentran *ordenados*, lo que significa que el ideal de expediente lleva implícito cierto orden, esto es, concierto y disciplina en la articulación formal.
- Los documentos son ordenados por la Administración, aunque inicialmente no sean *administrativos*, pero pueden pasar a serlo desde el momento en que se incorporan al expediente.
- Se refieren a *un asunto determinado*, luego existe una conexión entre los documentos en cuanto a su objeto y el fin para el que la Administración los recopila y ordena, que es el de formar o informar su criterio sobre un caso o una materia concreta.

1513. Entre las ventajas de la aplicación de las TICs podemos encontrar¹⁸⁹⁹:

- Unificación de criterios de actuación.

1897 (Rivero Ortega, 2008), pág. 105

1898 (Rivero Ortega, 2008), pág. 94

1899 [Segarra Tormo, S. (2004): «El papel de las tecnologías de la información y comunicación en la reforma de la Administración», Sainz Moreno, F. (Dir.): *Estudios para la reforma de la Administración Pública*, INAP, Madrid, Págs. 533-580]. Apud.(Sanz Larruga, 2010), pág. 744).

- Búsqueda de criterios de actuación basados en los principios de eficacia y eficiencia a partir de los resultados obtenidos.
- Utilización del conocimiento explícito como motivación de los actos discrecionales.
- Agitación de la tramitación administrativa mediante la utilización de referencias corporativas.

1514. En el artículo 31.2 LAE¹⁹⁰⁰ se establece que el foliado de los expedientes electrónicos se llevará a cabo mediante un índice electrónico, firmado, garantizando la integridad del expediente.

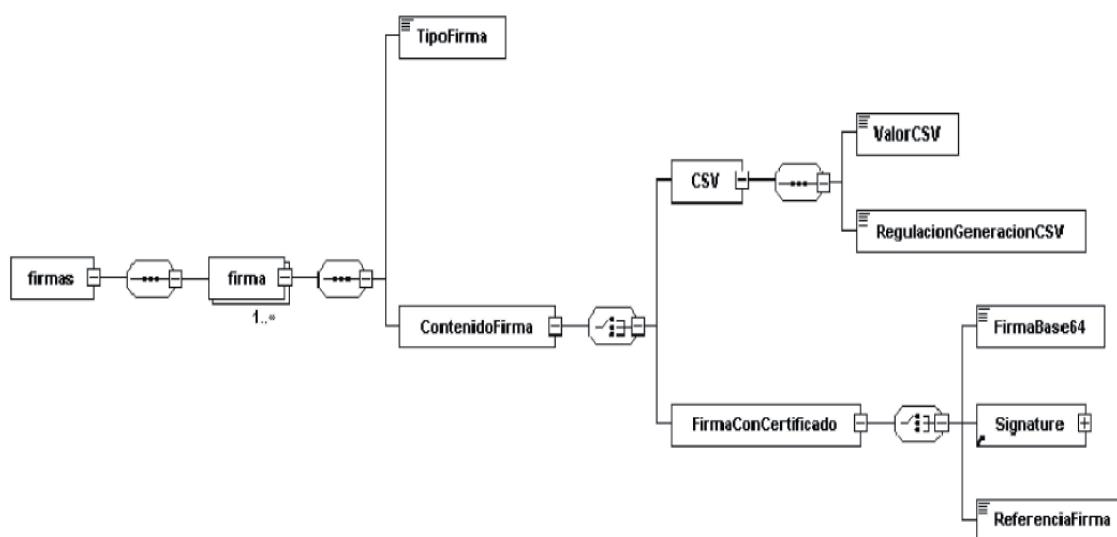


Ilustración 25: firma del índice del expediente electrónico¹⁹⁰¹

1515. Se trata de una proyección sobre el expediente electrónico del principio de completitud de los expedientes clásicos: todos los documentos relevantes sobre un asunto determinado deben incorporarse al expediente, para que sirva adecuadamente a formar el criterio de la Administración y para informar a los interesados de los datos que se han utilizado en la intervención administrativa¹⁹⁰².
1516. En definitiva, parece lógico y razonable que el expediente administrativo electrónico propiamente dicho deba estar formado íntegramente por documentos electrónicos.
1517. El «híper-expediente administrativo» consiste en la posibilidad de enlazar entre sí los expedientes relacionados, de manera que la información relevante sea compartida entre distintos expedientes y al mismo tiempo, evitar la incomodidad al ciudadano de tener que aportar documentos que ya

1900 Párrafo 2125

1901 (España (ENI Guía EE), 2011), pág. 44

1902 [Rivero Ortega, R. (2007): *El expediente administrativo. De los legajos a los soportes electrónicos*, Thomson-Aranzadi, Cizur Menor]. Apud.(Sanz Larruga, 2010), pág. 745).

obran en poder de la Administración, que además, es un derecho reconocido al ciudadano¹⁹⁰³ (artículo 6.2.b) LAE)¹⁹⁰⁴.

1518. Entre las ventajas que aporta el expediente electrónico destaca la posibilidad de enlazar entre sí los expedientes relacionados, de manera que la información relevante sea compartida entre distintos expedientes administrativos. La posibilidad de desarrollar esta suerte de «híper-expediente administrativo» permitiría acceder a otros datos y documentos en expedientes distintos mediante enlaces y otros mecanismos. Incluso habría que pensar en la posibilidad de contextualizar un expediente determinado en el marco de las resoluciones tomadas en procedimientos de similar objeto, permitiendo el acceso *on line* a la serie de expedientes sobre la materia, con las garantías necesarias de la confidencialidad de datos sensibles¹⁹⁰⁵.
1519. Desde el punto de vista de la comodidad del ciudadano, el híper-expediente permite, entre otras cosas, no importunarle con la exigencia de documentos que ya obran en poder de la Administración, con lo cual se hace posible el desarrollo del derecho previsto en el artículo 6 de la LAE¹⁹⁰⁶.
1520. En el artículo 53.1 RDLAE¹⁹⁰⁷ se dispone que «*la formación de los expedientes electrónicos es responsabilidad del órgano que disponga la normativa de organización específica y, de no existir previsión normativa, del encargado de su tramitación*». En el apartado 2.b)¹⁹⁰⁸ del mismo artículo se indica que «*el foliado de los expedientes electrónicos se llevará a cabo mediante un índice electrónico, firmado electrónicamente*».
1521. Tanto la referencia al foliado como el índice del expediente electrónico remite a la idea de orden que, en buena medida, ha de ser cronológico¹⁹⁰⁹. En el artículo 53.2. RDLAE¹⁹¹⁰ se dispone que los expedientes electrónicos estarán integrados por documentos electrónicos, que podrán formar parte de distintos expedientes, pudiendo incluir asimismo otros expedientes electrónicos si así lo requiere el procedimiento. Excepcionalmente, cuando la naturaleza o la extensión de determinados documentos a incorporar al expediente no permitan o dificulten notablemente su inclusión en el mismo conforme a los estándares y procedimientos establecidos, deberán incorporarse al índice del expediente sin perjuicio de su aportación separada. Asimismo, los documentos que se integran en el expediente electrónico se ajustarán al formato o formatos de larga duración, accesibles en los términos que determine el Esquema Nacional de Interoperabilidad.

1903 [Rivero Ortega, R. (2007): *El expediente administrativo. De los legajos a los soportes electrónicos*, Thomson-Aranzadi, Cizur Menor]. Apud.(Sanz Larruga, 2010), pág. 745).

1904 Párrafo 2075

1905 (Rivero Ortega, 2008), pág. 171.

1906 (Rivero Ortega, 2008), pág. 171

1907 Párrafo 2167

1908 Párrafo 2167

1909 [Rivero Ortega, R. (2007): *El expediente administrativo. De los legajos a los soportes electrónicos*, Thomson-Aranzadi, Cizur Menor]. Apud.(Sanz Larruga, 2010), pág. 746).

1910 Párrafo 2168

1522. Las Administraciones deberán adaptar los accesos a los expedientes y documentos como trasunto del derecho reconocido a los ciudadanos en el artículo 35.a) LRJ-PAC¹⁹¹¹ a conocer, en cualquier momento, el estado de la tramitación de los procedimientos en los que tengan la condición de interesados; y el derecho electrónico contenido en el artículo 6.2.d) LAE¹⁹¹² a conocer por medios electrónicos el estado de tramitación de los procedimientos en los que sean interesados, salvo en los supuestos en que la normativa de aplicación establezca restricciones al acceso a la información sobre aquellos¹⁹¹³.

En el artículo 32.3 LAE¹⁹¹⁴ se dispone que la remisión de expedientes podrá ser sustituida a todos los efectos legales por la puesta a disposición del expediente electrónico, teniendo el interesado derecho a obtener copia del mismo.

1523. La puesta a disposición del expediente electrónico guarda posiblemente correspondencia con el trámite procesal previsto en el artículo 48 LJCA¹⁹¹⁵, en virtud de la cual el órgano jurisdiccional requiere a la Administración la remisión del expediente administrativo (en el plazo improrrogable de veinte días) y, en particular, como dispone su párrafo 4 «*el expediente, original o copiado, se enviará completo, foliado y, en su caso, autenticado, acompañado de un índice, asimismo autenticado, de los documentos que contenga*»¹⁹¹⁶.
1524. La puesta a disposición del expediente resulta de gran utilidad ya que puede dar fin a la difundida práctica administrativa de retraer deliberadamente la remisión del expediente al órgano judicial, además de que el acceso al expediente podría ampliarse también a los recurrentes¹⁹¹⁷.
1525. Estamos definitivamente abocados a un panorama de documentos expedientes, y archivos electrónicos como elementos reales de la actuación administrativa. Siendo esto así, surge el problema relacional con los tribunales que requieren de la Administración la remisión de aquellos como parte ineludible del proceso revisor¹⁹¹⁸.
1526. Existe un conjunto de procedimientos con regulación especial (en materia tributaria y de seguridad social), lo que supone un reconocimiento de la primacía de las respectivas normas sobre la LRJ-PAC que opera únicamente

1911 Párrafo 1918

1912 Párrafo 2077

1913 (Sanz Larruga, 2010), pág. 747

1914 Párrafo 2129

1915 Párrafo 2264

1916 (Sanz Larruga, 2010), pág. 748

1917 [Valero Torrijos, J. (2008) «La gestión y conservación del documento administrativo electrónico», en Blasco Díaz, J. L. y Fabra Vals, M. J. (Eds.): *El documento electrónico: aspectos jurídicos, tecnológicos y archivísticos*, Universitat Jaume I, Castellón, pags. 23-71]. Apud.(Sanz Larruga, 2010), pág. 748).

1918 (Palomar Olmeda, 2010), pág. 662

con carácter supletorio. En este contexto la aplicación de conformidad con la LRJ-PAC supone, igualmente, que la LAE se convierte en norma supletoria y que se auto-integra en el bloque normativo supletorio¹⁹¹⁹.

1527. Consecuencia de todo lo presentado hasta ahora, es 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 cuya 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 recaer sobre la tecnología. El legislador ha optado por un modelo deslocalizado de gestión de la información y, por tanto, también de su manifestación documental que, por otro lado, 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 autenticidad¹⁹²⁰.
1528. La generación del expediente a posteriori impide 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 autor¹⁹²¹. Esto genera indefensión.
1529. Hasta ahora se utilizaban conceptos estrictamente tecnológicos para definir a los contenedores de evidencias electrónicas (conjuntos de datos estructurados, bases de datos, ficheros automatizados), con lo que la tradición administrativa y archivística, fundamentadas en el concepto de expediente o agrupación significativa de documentos generados por una tramitación, se hacía de difícil aplicación. Por primera vez, se sobrepone un concepto archivístico a los conceptos tecnológicos, permitiendo de este modo trasladar sin ambigüedades al entorno digital un conjunto de procedimientos que toman como eje de trabajo las agrupaciones documentales, y concretamente la unidad documental compuesta¹⁹²². Esto se logra al poder tratar los documentos electrónicos como documentos desde el ERP de gestión, y su agrupación en un expediente electrónico que deberá ser firmado electrónicamente.
1530. El expediente electrónico es siempre un expediente virtual, es decir, un conjunto de punteros a distintas ubicaciones de información o ficheros. Sólo en la fase de archivo o durante la obtención de copias auténticas puede ser útil convertirlo en un fichero único¹⁹²³.

1919 (Palomar Olmeda, 2010), pág. 663

1920 (Valero Torrijos J. , 2008), pág. 55

1921 (Valero Torrijos J. , 2008), pág. 57

1922 (Serra Serra, Gestión y conservación de los documentos electrónicos desde la perspectiva archivística: un nuevo escenario de actuación, 2008), pág. 302

1923 (Serra Serra, Gestión y conservación de los documentos electrónicos desde la perspectiva archivística: un nuevo escenario de actuación, 2008), pág. 303

1531. El atestado policial ha sido considerado expediente administrativo: *«la Sala considera que el atestado policial sí que es un expediente administrativo y así se infiere del artículo 164 ROF «constituye expediente administrativo el conjunto ordenado de documentos y actuaciones que sirven de antecedente y fundamento a la resolución administrativa así como las diligencias encaminadas a ejecutarla, el atestado es un conjunto de documentos, en segundo lugar dichos documentos obran en los archivos municipales, y en tercer lugar se remiten a la Fiscalía y a los Juzgados, una vez que han concluido las investigaciones pertinentes»*¹⁹²⁴.
1532. Parece claro que la tendencia de futuro va en línea de que todos los expedientes administrativos vayan asumiendo el formato de hiper-expediente, aunque de momento nos encontraremos en un período de transición en el que conviene señalar los matices y especialidades de régimen jurídico de esta herramienta respecto del clásico expediente, pues todavía coexistirán —y durante bastante tiempo— los expedientes en papel con los expedientes electrónicos¹⁹²⁵.
1533. El expediente electrónico, por sus características físicas, permite aplicaciones mucho más complejas de realizar con expedientes convencionales. Esto es lo que sucede, por ejemplo, con la posibilidad de acceder a través de Internet, aplicando el régimen de publicidad e intimidad. Cada vez son más las AA.PP. que «cuelgan» en sus sitios oficiales enlaces de entrada, más o menos limitados a ciertos usuarios, a los expedientes¹⁹²⁶.
1534. Muchos de los problemas e incomodidades para los ciudadano que se planteaban en el régimen del expediente en papel, como los abusos de exigencia documental, y la devolución de los documentos aportados por los interesados, pueden salvarse fácilmente con el expediente electrónico, pues permite una gestión documental no asociada a un soporte físico que sólo puede estar en un lugar, multiplicando sus ejemplares en soporte electrónico. De ahí que se haya planteado como una de las principales ventajas de la Administración electrónica la reducción de molestias producidas a los ciudadanos, tanto en la presentación de documentos que ya obran en poder de la Administración, como en el momento del acceso a los mismos¹⁹²⁷.
1535. La Administración debe (hay preceptos legales que la obligan) aplicar las TICs para ofrecer una mejora de sus resultados, a través de la gestión de documentos electrónicos. Desde el punto de vista de la eficacia, también son muchas las ventajas del expediente electrónico. Al igual que los expedientes en papel, los electrónicos permiten recopilar el conocimiento de la Administración y ponerlo a disposición de la Administración, permitiendo un tratamiento despersonalizado de los casos. Presentan la ventaja adicional de permitir un manejo simultáneo de los expedientes, al no tener una

1924 Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de la Rioja de 31 de enero de 2003.

1925 (Rivero Ortega, 2008), pág. 166

1926 (Rivero Ortega, 2008), pág. 169.

1927 (Rivero Ortega, 2008), pág. 169

dependencia física del papel, facilitando también la intervención de las instancias de control, así como el intercambio de información entre las Administraciones y los ciudadanos. Las exigencias de veracidad pueden ser perfectamente cumplimentadas mediante este tipo de expedientes, con los que pueden tomarse medidas similares para garantizar su complitud, inalterabilidad y responsabilidad, así la elaboración de índices o las exigencias de firma electrónica¹⁹²⁸.

1536. Los fines de la Administración son compartidos por sus documentos, teniendo una y otros un carácter instrumental, servicial, orientado hacia los ciudadanos¹⁹²⁹.
1537. Existe una creciente importancia de la función informativa en nuestros días, pues si la sociedad de hoy se llama de la información y del conocimiento, es lógico que la Administración deba situarse en una posición privilegiada en el manejo de los datos, para poder seguir desarrollando su tarea de velar por el cumplimiento de las normas y garantizar el interés público¹⁹³⁰.
1538. El tópico de la información como poder responde fielmente a la realidad política, y se acentúa en sus aspectos administrativos en la llamada sociedad del conocimiento. La sociedad actual «ha revelado de inmediato la íntima imbricación que existe entre el acopio informativo y el propio poder político, puesto que quien es dueño de la información es precisamente quien la controlará y la manipulará y por lo tanto se encontrará en inmejorables condiciones de imponer su voluntad»¹⁹³¹.
1539. El tratamiento jurídico de los documentos y expedientes administrativos debe tener en cuenta su trascendencia actual, en la sociedad de la información, con sus riesgos, también los jurídicos, evitando los posibles excesos de una *sociedad de los dossiers*¹⁹³².
1540. La burocracia tiene tendencia a aumentar aún más su poder por medio del saber de servicio: conocimiento de hechos adquirido por las relaciones del servicio o depositado en el expediente¹⁹³³.
1541. Dentro de la función informativa, no debe pasarse por alto la consideración de los expedientes como «memoria» de la organización, también de la

1928 Robnagel, «Möglichkeiten für Transparenz und Öffentlichkeit im Verwaltungshandeln unter besonderer Berücksichtigung des Internet als Instrument der Staatskommunikation», en Schmidt-Abmann/Hoffman-Rien, *Verwaltungsrecht i der Informationsgesellschaft*, 2000, pg. 319. Apud. (Rivero Ortega, 2008), pág. 170.

1929 (Rivero Ortega, 2008), pág. 185.

1930 Rivero Ortega, Ricardo, *El Estado vigilante. Consideraciones jurídicas sobre la función inspectora de la Administración*, Tecnos. Madrid, 2000. Apud. (Rivero Ortega, 2008), pág. 185.

1931 Castells Arteché, José Manuel, «La limitación informática», en *Estudios sobre la Constitución Española. Libro Homenaje al Profesor Eduardo García de Enterría*, Civitas, Madrid, 1991. Pg. 907. Apud. (Rivero Ortega, 2008), pág. 186.

1932 Vid. Laudon, Kenneth, *The Dossiers Society: Value Choices in the Design of National Information System*, Nueva York, 1986. Apud. (Rivero Ortega, 2008), pág. 185.

1933 Weber, Max, *Economía y Sociedad*, Fondo de Cultura Económica, México, 1944. Pg. 179. Apud. (Rivero Ortega, 2008), pág. 186.

Administración Pública. De la misma forma que la memoria cumple para los individuos la función de recordarles lo que han hecho, los papeles almacenados por las organizaciones públicas —en los archivos— recuerdan la mayoría de sus intervenciones. Las conexiones entre expedientes, documentación e información, son evidentes, hasta el punto de que se ha llegado a decir que «...la información documentada se presenta como presupuesto objetivo de la actuación de la Administración»¹⁹³⁴.

1542. A comienzos del siglo XXI la consideración de la Administración Pública como organización informacional y la necesidad de aplicar técnicas de gestión del conocimiento, como lo hacen las empresas privadas, realza la importancia de las fuentes de información, y entre ellas los expedientes administrativos¹⁹³⁵.
1543. La Administración no puede pretender formar su criterio y tomar sus decisiones como lo hacen los particulares, pues está vinculada de forma más fuerte al principio de legalidad. La exigencia de documentación obedece a la esencia misma de la Administración en un régimen no patrimonializado, en el que los órganos que deciden no lo hacen en su nombre, sino en servicio de los intereses generales. «...las potestades administrativas deben ejercitarse en función del interés público, que no es el interés propio del aparato administrativo, sino el interés de la comunidad, a la cual, como precisa el artículo 103.1 de la Constitución¹⁹³⁶ —la Administración Pública sirve con objetividad los intereses generales—»¹⁹³⁷.
1544. Mientras la autonomía de la voluntad propia de los sujetos privados confiere un carácter subjetivo a sus expresiones, la voluntad administrativa, por su propia esencia y por imperativo constitucional (artículo 103.1 CE)¹⁹³⁸ se ajusta al principio de objetividad. Un principio que requiere la formalización y documentación de las decisiones, pues de lo contrario no será posible, sencillamente, comprobar que efectivamente se respeta^{1939 y 1940}.

1934 Dominguez Luis, José Antonio, «El derecho a la información administrativa: información documentada y transparencia administrativa», *Revista Española de Derecho Administrativo*, núm. 88, 1995, pg. 538. Apud. (Rivero Ortega, 2008), pág. 187.

1935 Vid. Lenk, Klaus; «Ausserrechtliche Grundlagen für das Verwaltungsrecht in der Informationsgesellschaft», en Hoffman-Rien/Schmidt-Abmann, *Verwaltungsrecht in der Informationsgesellschaft*, Nomos, Baden-Baden, 2000. Apud. (Rivero Ortega, 2008), pág. 187.

1936 Párrafo 1889

1937 García de Enterría, Eduardo; Fernández Rodríguez, Tomás Ramón, *Curso de Derecho Administrativo*, vol. I, Decimotercera Edición, Civitas, Madrid, 2006, pg. 451. Apud. (Rivero Ortega, 2008), pág. 195.

1938 Párrafo 1889

1939 Vid. Morell Ocaña, Luis, «La objetividad de la Administración y otros componentes de la ética de la institución», *Revista Española de Derecho Administrativo*, núm. 11, 2001. Apud. (Rivero Ortega, 2008), pág. 196.

1940 Vid. Sáinz Moreno, Fernando, «Objetividad», en *Enciclopedia Jurídica Básica*, vol. III. Civitas, Madrid, 1995. Apud. (Rivero Ortega, 2008), pág. 196.

1545. En definitiva, el expediente administrativo es la traducción positiva y real del principio de objetividad y su principal garantía, pues es su única constancia real. La subjetividad queda en la mente de quien toma la decisión, y puede transmitirse más fácilmente mediante las expresiones orales, cara a cara, en las que es posible apreciar los matices de la entonación, los gestos, lo que personalmente siente quien se expresa respecto del mensaje que transmite. Una actitud subjetiva ante cada asunto que se pierde en gran parte al poner por escrito la decisión. En cambio, el principio de objetividad de la Administración se traduce en la actuación a través de expedientes administrativos, en los que desaparecen los aspectos sentimentales o personales de las decisiones (en eso consiste la burocracia)¹⁹⁴¹.
1546. Sin perjuicio de su existencia en papel, parece conveniente que la información resultante de las intervenciones de la Administración se adapte a los nuevos soportes, lo que no significa que no pueda y debe seguir existiendo un acceso no informático, sino tradicional, a la documentación administrativa, al menos en tanto en cuanto un porcentaje no insignificante de la población continúe sin manejar las TICs¹⁹⁴².
1547. Ventajas que podría tener para la Administración Pública la gestión de conocimiento gracias a las nuevas tecnologías¹⁹⁴³:
- Unificación de criterios de actuación.
 - Búsqueda de criterios de actuación basados en los principios de eficacia y eficiencia a partir de los resultados obtenidos.
 - Utilización del conocimiento explícito como motivación de actuaciones discrecionales.
 - Agilización de la tramitación administrativa mediante la utilización de referencias corporativas.
1548. La experiencia de la destrucción de archivos y expedientes (conjuntos documentales, al fin y al cabo), en papel, debe servir para afianzar las defensas tecnológicas frente a intentos similares, proyectados ahora sobre un soporte distinto, tal vez sólo aparentemente menos vulnerable, pero desde luego también menos tangible¹⁹⁴⁴.
1549. El cambio de soporte, del papel hacia los nuevos medios de almacenamiento electrónicos, no es una experiencia nueva en la historia administrativa. Una diferencia importante entre el proceso de introducción del papel en la gestión administrativa, respecto del de manejo de las herramientas informáticas, radica en el mucho menor espacio de tiempo en el que se está produciendo el incremento exponencial de esas herramientas, mientras que el papel sólo

1941 (Rivero Ortega, 2008), pág. 196.

1942 (Rivero Ortega, 2008), pág. 201

1943 *Vid.* Segarra Tormo, Santiago, «El papel de las tecnologías de la información y de las comunicaciones en la reforma de la Administración», en Sáinz Moreno, Fernando (Dir.), *Estudios para la Reforma de la Administración Pública*, INAP, Madrid, 2004, pg. 554. Apud. (Rivero Ortega, 2008), pág. 201.

1944 (Rivero Ortega, 2008), pág. 202.

pudo usarse masivamente siglos después de sus primeros empleos, una vez comenzó a fabricarse industrialmente¹⁹⁴⁵.

1550. Hasta que la mayoría de la población no salió de la situación de analfabetismo, el documento escrito no pudo ser utilizado como el medio por excelencia de comunicación del ciudadano con la Administración. Del mismo modo, los soportes electrónicos, las páginas web con documentación administrativa, los expedientes virtuales y las comunicaciones electrónicas requerirán, como hizo en su día la Ley Moyano en España, salvar la llamada Brecha Digital, reduciendo al mínimo, tendencialmente a cero, el número de ciudadanos que no sepan manejar estas herramientas, que son también el futuro de la Administración Pública¹⁹⁴⁶.
1551. Sin duda, las Administraciones son las organizaciones con mayor acumulación de información y conocimiento de las sociedades avanzadas, con un volumen de datos tal que resulta muy difícil sistematizarlo para alcanzar conclusiones. Esto no puede conseguirse sólo con el papel, sino que nos lleva de lleno al universo de las TICs, cuyos efectos directos sobre la relación entre el Estado y las personas exigen una reforma administrativa, útil desde el punto de vista de la eficacia, pero al tiempo necesitada de las garantías tradicionales frente al riesgo de abusos del poder público¹⁹⁴⁷.
1552. No se trata de reinventar las coordenadas de esta disciplina, bien definidas, sino de ponerlas al día, a la altura de las circunstancias de la Sociedad de la Información. Se trata, como decía Ortega y Gasset, de estar a la altura de las circunstancias, nada más y nada menos¹⁹⁴⁸.
1553. Para Rodríguez de Diego, «...todo cambio de procedimiento documental debe ser asociado a una reforma administrativa y ésta, a su vez, derivarse de una coordenadas espacio-temporales que la expliquen y la justifiquen»¹⁹⁴⁹.
1554. La necesidad de establecer ciertas pautas para la normalización de los servicios de remisión y puesta a disposición de expedientes electrónicos es asumida y bien conocida por todas las AA.PP. y debe abordarse concretando la implementación del índice electrónico como elemento para garantizar la integridad y recuperación del expediente¹⁹⁵⁰.

6.3 Regulación legal

1555. Hasta la aprobación de la LAE ha existido una cierta despreocupación a nivel normativo por la regulación del expediente administrativo, de manera

1945 (Rivero Ortega, 2008), pág. 203.

1946 (Rivero Ortega, 2008), pág. 203.

1947 (Rivero Ortega, 2008), pág. 204.

1948 (Rivero Ortega, 2008), pág. 204.

1949 Rodríguez de Diego, José María, «Evolución histórica del expediente», Anuario de Historia del Derecho Español, 1998. Apud. (Rivero Ortega, 2008), pág. 204.

1950 (España (ENI Guía EE), 2011), pág. 6, párrafo 5

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 disciplina¹⁹⁵¹.

1556. La NTI de Expediente Electrónico normaliza la estructura y formato del expediente electrónico, con especial atención al concepto y características del índice electrónico del expediente, elemento responsable de garantizar su integridad, así como a los servicios de remisión y puesta a disposición, fijando una bases que permitan atender a necesidades futuras mediante ampliaciones incrementales¹⁹⁵².

1557. La NTI de Expediente Electrónico es de aplicación a los expedientes electrónicos de cualquier órgano de la Administración y Entidades de Derecho Público vinculadas o dependientes de aquélla. También se podrían aplicar a otros conjuntos de documentos electrónicos formados mediante agregación y que, como tal, pueden asemejarse a expedientes electrónicos. Entre sus destinatarios se encuentran¹⁹⁵³:

- Responsables de sedes electrónicas.
- Responsables de la ejecución de los diferentes procedimientos administrativos y procesos de gestión.
- Responsables de gestión, conservación y archivo de expedientes electrónicos.
- Desarrolladores de aplicaciones de gestión, conservación y archivo de expedientes y documentos electrónicos.

1558. Las características o requisitos para el expediente electrónico definidos en el marco normativo del ENI y su correspondencia con los procesos en un ciclo de vida genérico¹⁹⁵⁴ son:

- LAE (artículo 32.2)¹⁹⁵⁵ – RDENI(artículo 21)¹⁹⁵⁶:
 - Descripción del requisito: los expedientes se formalizan mediante la inclusión de las referencias de los documentos que lo componen en un índice electrónico firmado que asegura integridad e identificación de sus componentes.
 - Proceso/acción relacionada:
 - Formalización e indizado del expediente.
 - Tramitación.
- LAE (artículo 32.3)¹⁹⁵⁷:

1951 (Valero Torrijos J. , 2008), pág. 54

1952,(España (ENI Guía EE), 2011), párrafo 10

1953 (España (ENI Guía EE), 2011), pág. 12, párrafos 16 a 18

1954 (España (ENI Guía EE), 2011), párrafo 25

1955 Párrafo 2128

1956 Párrafo 2206

1957 Párrafo 2129

- Descripción del requisito: la remisión puede ser sustituida por la puesta a disposición teniendo el interesado derecho a obtener copia del mismo.
- Proceso/acción relacionada:
 - Puesta a disposición/Emisión de copia auténtica.
 - Acceso.
- LAE (artículo 35.2)¹⁹⁵⁸:
 - Descripción del requisito: derecho del interesado a aportar al expediente copias digitalizadas de los documentos y firmadas mediante firma electrónica avanzada por aquel.
 - Proceso/acción relacionada:
 - Incorporación de documentos.
 - Tramitación.
- RDLAE (artículo 6.2)¹⁹⁵⁹:
 - Descripción del requisito: el estado de un expediente puede ser consultado a través de una sede electrónica.
 - Proceso/acción relacionada:
 - Puesta a disposición / Emisión de copia auténtica.
 - Acceso.
- LAE (artículo 6)¹⁹⁶⁰ – RDLAE(artículo 51)¹⁹⁶¹:
 - Descripción del requisito: las organizaciones deben conservar en formato electrónico todos los documentos electrónicos que formen parte de un expediente.
 - Proceso/acción relacionada:
 - Captura.
 - Cierre del expediente.
 - Archivo de las actuaciones.
 - Definición y aplicación de normas de conservación.
 - Conservación.
- LAE (artículo 36)¹⁹⁶² – RDLAE(artículo 53.1)¹⁹⁶³:
 - Descripción del requisito: la formación de los expedientes es responsabilidad del órgano que disponga la normativa específica o, de no existir previsión normativa, del encargado de su tramitación.
 - Proceso/acción relacionada:
 - Apertura del expediente.
 - Tramitación.
 - Cierre del expediente.
- LAE (artículo 32.2)¹⁹⁶⁴ – RDLAE(artículo 53.2)¹⁹⁶⁵:

1958 Párrafo 2133

1959 Párrafo 2148

1960 Párrafo 2074 y siguientes

1961 Párrafo 2164

1962 Párrafo 2135

1963 Párrafo 2167

1964 Párrafo 2128

- Descripción del requisito: los expedientes que puedan ser objeto de remisión o puesta a disposición deben:
 - Tener un código de identificación único.
 - Foliar a través de un índice electrónico firmado.

Dichos expedientes además pueden:

- Contener documentos electrónicos que formen parte a su vez de otros expedientes.
- Incorporar excepcionalmente documentos en formatos distintos a los establecidos.
- Proceso/acción relacionada:
 - Acceso.
 - Asignación de metadatos.
 - Identificación del expediente.
 - Indizado.
 - Incorporación de documentos.
 - Apertura del expediente.
 - Tramitación.
 - Cierre del expediente.
- RDENI artículo 21 h), j)¹⁹⁶⁶:
 - Descripción del requisito: transferencia de los expedientes entre los diferentes repositorios electrónicos a efectos de conservación de manera que se pueda asegurar su conservación, y recuperación a medio y largo plazo.
 - Proceso/acción relacionada: conservación de expedientes electrónicos.

1559. Las sedes electrónicas de las administraciones, en cumplimiento de lo establecido en la LAE, deben implantar aplicaciones para la puesta a disposición de expedientes electrónicos a los ciudadanos interesados, que permitan cumplir los requisitos de interoperabilidad. Independientemente de que las funcionalidades propias de la gestión de documentos electrónicos sean proporcionadas por la misma herramienta, a través de una solución integral, o por aplicaciones independientes, el sistema utilizado para la gestión de expedientes electrónicos proporcionará las siguientes funcionalidades¹⁹⁶⁷:

- Registro y almacenamiento de los metadatos asociados al expediente.
- Mecanismos para el aseguramiento de su autenticidad, fiabilidad, integridad y disponibilidad.
- Mecanismos de foliado o indizado al cierre del expediente.
- Generación y registro de expedientes vinculados al original durante la etapa de tramitación.
- Mecanismos para la puesta a disposición y remisión, que permitirán dejar constancia de las solicitudes atendidas, consultas recibidas e intercambios de información según corresponda.

1965 Párrafo 2167

1966 Párrafo 2206

1967(España (ENI Guía EE), 2011), párrafo 79

- Requisitos establecidos en la NTI de Política de gestión de documentos electrónicos.
- Para cuestiones de seguridad en la implantación de estas aplicaciones se atenderá a lo establecido a tal efecto en el ENS.

6.4 Contenido

1560. El apartado III de la NTI de Expediente electrónico define sus componentes:

- Documentos electrónicos. Podrán incluirse en un expediente electrónico bien directamente como elementos independientes, bien dentro de una carpeta, entendida esta como una agrupación de documentos electrónicos creada por un motivo funcional, o bien como parte de otro expediente, anidado al primero.
- El índice electrónico, garantizará la integridad del expediente electrónico y permitirá su recuperación siempre que sea preciso. Recogerá el conjunto de documentos electrónicos asociados al expediente en un momento dado y, si es el caso, su disposición en carpetas o expedientes.
- Firma del índice electrónico.
- Metadatos del expediente electrónico.

Expediente electrónico = Documentos electrónicos + índice + Firma + Metadatos

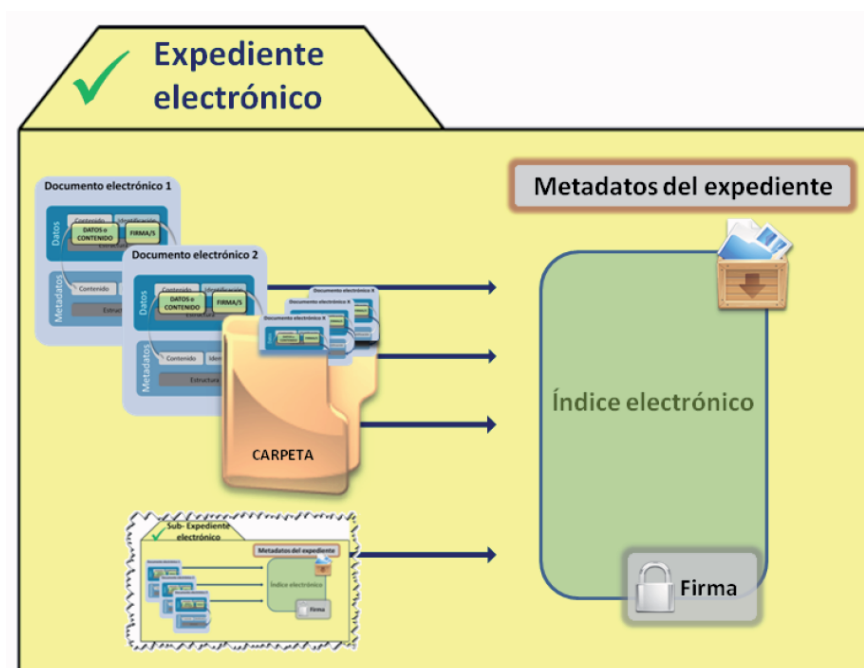


Ilustración 26: componentes del expediente electrónico¹⁹⁶⁸

1561. Actualmente, en gran parte de las administraciones, los expedientes constan de una carpeta contenedora de un conjunto de documentos; y nada más. El marco jurídico que regula la composición los expedientes administrativos electrónicos, le proporcionan una mayor seguridad, integridad y responsabilidad del contenido, así como de la inclusión de un conjunto de metadatos que le proporcionaran contextualización y facilitarán las búsquedas. A ello hay que añadir que actualmente, al trabajar con documentos electrónicos, tenemos la capacidad de trabajar con originales o sus copias auténticas, sin necesidad de incluir en el contenedor (expediente) los documentos como tales, ya que el expediente está compuesto por un índice de los documentos que lo integran.
1562. Los documentos **electrónicos** son objetos administrativos de cada una de las actuaciones administrativas que integran el expediente, y que contienen la información (contenido y firma) y los datos asociados a esta (metadatos). Los documentos electrónicos pueden incluirse en un expediente electrónico de diferentes formas¹⁹⁶⁹:
- Directamente como elementos independientes.
 - Dentro de una carpeta, entendida esta como una agrupación de documentos electrónicos creada por un motivo funcional.

1968 (España (ENI Guía EE), 2011), pág. 14

1969 (España (ENI Guía EE), 2011), párrafo 22

- Como parte de un sub-expediente electrónico, entendido este como un expediente electrónico anidado dentro de otro. Esta inclusión de un sub-expediente puede deberse a la existencia de expedientes vinculados al expediente que lo contiene o, a la generación de un expedientes que contenga parte o la totalidad del expediente electrónico original en un momento determinado del tiempo con el fin de satisfacer posibles solicitudes de remisión o puesta a disposición. El contenido y características de un expediente vinculado evolucionan conforme al procedimiento con el que se corresponde dicho sub-expediente, independientemente de su vinculación a otro, reflejándose dichos cambios en el expediente que lo contiene.

1563. Los índices **electrónicos** constituyen un objeto digital que contiene la identificación sustancial de los documentos electrónicos que componen el expediente debidamente ordenada para reflejar la disposición de los documentos, así como otros datos con el fin de preservar la integridad y permitir la recuperación del mismo. En la estructura XML para el intercambio de expedientes, el índice no constituye un documento electrónico en tanto que no tiene metadatos mínimos obligatorios asociados¹⁹⁷⁰.

1564. La **firma del índice electrónico** garantiza la autenticidad e integridad del contenido del índice, y por extensión, de los documentos que conforman el expediente electrónico así como de su estructura. Dispone de los siguientes sistemas de firma electrónica¹⁹⁷¹:

- Firma electrónica basada en certificados.
- Sistemas de Código Seguro de Verificación (CSV). En caso de existir, el valor del CSV y la referencia a la Orden o Resolución que regula su generación, se incorpora al expediente electrónico correspondiente como metadato mínimo obligatorio a través del bloque firma. Con el fin de mejorar la interoperabilidad e intercambio de documentos y posibilitar la verificación de la autenticidad de los expedientes electrónicos sin necesidad de acceder a la sede electrónica para cotejar el CSV, cabe contemplar la combinación de este con una firma electrónica basada en certificados.

1565. Los códigos seguros de verificación están destinados a ser empleados como herramienta de comprobación telemática de la autenticidad de copias auténticas en papel de documentos administrativos, cuando a estas se les ha introducido un visado en el que deberá incluirse el código seguro de verificación, la huella digital, los datos de los firmantes (que deberán incluir la entidad emisora del certificado de firma electrónica), así como la referencia temporal, que en caso de tratarse de un sellado de tiempo, incluirá la entidad que lo ha emitido.

1566. Los **metadatos del expediente** constituyen un conjunto de datos que proporciona contexto al contenido, estructura y firma del expediente, contribuyendo al valor probatorio de este a lo largo del tiempo. Además, los

1970 (España (ENI Guía EE), 2011), párrafo 22

1971 (España (ENI Guía EE), 2011), párrafo 22

metadatos del expediente podrán incluir particularidades procedimentales de cara a facilitar su gestión¹⁹⁷².

1567. La NTI no hace ningún tipo de previsión sobre la implementación de los metadatos del expediente en general. En caso de intercambio, los metadatos mínimos obligatorios serán integrados bajo la estructura XML establecida, sobre la que, si una organización lo considera conveniente, podría aplicarse una firma electrónica que incluyese dichos metadatos. Al igual que para cualquier documento electrónico, la forma de implementación de los metadatos de un expediente electrónico para su tratamiento y gestión a nivel interno es libre y, como tal, será diseñada por cada organización con base en sus necesidades, criterios y normativa específica. Sólo en el caso en que el expediente electrónico intervenga en un proceso de intercambio, la implementación de sus metadatos mínimos obligatorios, junto al resto de sus componentes, se realizará según la estructura y condiciones establecidas¹⁹⁷³.
1568. Contenedores de información son los ficheros, archivos, registros y expedientes. Archivos, expedientes, ficheros y registros componen, al fin y al cabo, la memoria de la Administración Pública¹⁹⁷⁴.

6.4.1 Relación entre documentos y expedientes administrativos

1569. El concepto de expediente electrónico solo tiene sentido si se basa en la ausencia de centralización física de la información, así como del acceso simultáneo desde diversos puntos separados geográficamente. A estos conceptos hay que unir que la información puede encontrarse en múltiples bases de datos o registros administrativos dispersos, si bien esto es más propio de la interoperabilidad y el órgano que instruye el procedimiento no tiene un control directo e inmediato sobre la información. El expediente debe poder reconstruirse en cualquier momento automáticamente, con plenas garantías de integridad, así como de los documentos que lo componen¹⁹⁷⁵.
1570. En el artículo 31.2 *in fine* LAE se establece que «se asegurará en todo caso la posibilidad de trasladar los datos a otros formatos y soportes que garanticen el acceso desde diferentes aplicaciones»¹⁹⁷⁶. No obstante, cuando este artículo se analiza desde el punto de vista de la administración receptora de los documentos, el precepto contempla un escenario de interoperabilidad plena y total (entre todas las administraciones y para todos los documentos, situación ideal pero que posiblemente tarde un tiempo en hacerse realidad). Hoy en día su aplicación no es plena, por lo que parece más real implementar un sistema de copias y archivo de documentos procedentes de otras organizaciones, que respondan al mandato legal. Esto

1972 (España (ENI Guía EE), 2011), párrafo 22

1973 (España (ENI Guía EE), 2011), párrafo 22

1974 (Rivero Ortega, 2008), pág. 100

1975 (Valero Torrijos J. , 2007), pág. 33.

1976 Párrafo 2125

va a proporcionar plena garantía de acceso al documento, independientemente del estado de interoperabilidad y comunicaciones, en el momento de la recreación del expediente.

1571. La entidad propia y autónoma que tradicionalmente había caracterizado al documento y expediente administrativo, ha quedado desplazada a favor de una concepción deslocalizada que gravita en torno al contenido. Nos encontramos ante un supuesto que ejemplifica claramente la tensión latente entre *viejos odres* conceptuales, como el documento o el expediente, y *nuevos vinos* tecnológicos que van más allá de las limitadas posibilidades del soporte papel¹⁹⁷⁷.
1572. Durante la tramitación, el usuario puede añadir documentos al expediente a través de tres procedimientos¹⁹⁷⁸:
- Creación directa del documento dentro del expediente a partir de plantillas o modelos de documentos.
 - Importación de un documento original en formato electrónico.
 - Importación de un documento original en papel mediante un proceso de digitalización certificada.
1573. En todos los casos el usuario tiene la opción de añadir un mismo documento a varios expedientes sin necesidad de crear copias. Cuando se genera la versión de archivo del expediente, los documentos compartidos se replican con el fin de crear un objeto de archivo único y totalmente independiente, sin ningún vínculo estructural determinante¹⁹⁷⁹.
1574. Existen tres niveles de descripción:¹⁹⁸⁰
- Unidad documental compuesta (expediente)
 - Información descriptiva
 - Contenido: unidades documentales simples (documentos)
 - Información descriptiva
 - Contenido: objetos digitales
 - Información descriptiva
 - Contenido: código fuente del objeto digital
1575. La información descriptiva corresponde a la descripción archivística de cada unidad documental. Cuando se llega al nivel de objeto digital, el cual no corresponde ya a una unidad documental completa sino a una parte de ella, la información descriptiva incluye la definición de las características

1977 (Valero Torrijos J. , 2008), pág. 34.

1978 (Serra Serra, La gestión y conservación de documentos electrónicos mediante el sistema Baula, 2008), pág. 268

1979 (Serra Serra, La gestión y conservación de documentos electrónicos mediante el sistema Baula, 2008), pág. 268

1980 (Serra Serra, La gestión y conservación de documentos electrónicos mediante el sistema Baula, 2008), pág. 276

tecnológicas del objeto digital que hacen posible su reproducción y eventual transformación¹⁹⁸¹.

1576. En el caso del nivel expediente existen otros elementos de información que registran las dos etapas del ciclo de vida del expediente: tramitación y archivo. Durante la tramitación se generan, además de los documentos, tres tipos de información transaccional¹⁹⁸²:

- Información de tramitación: información específica, propia del tipo de expediente generado por cada administración.
- Historial del expediente: información relativa al desarrollo de la tramitación que ha generado el expediente, que incluye las tareas ejecutadas, los actores que han participado, las fechas de inicio y fin de cada tarea, los documentos añadidos y las validaciones finales.
- Cierre del expediente: firma electrónica, realizada por el responsable del fin de la tramitación, que confirma el cierre del expediente y autoriza la generación de la versión de archivo.

1577. A partir de este momento, será un contenedor (expediente) independiente, sin más vínculos tecnológicos externos que la información de representación. Sin embargo, contendrá objetos que pueden devenir obsoletos. Será necesario, pues, migrar estos objetos a formatos vigentes¹⁹⁸³.

1981 (Serra Serra, La gestión y conservación de documentos electrónicos mediante el sistema Baula, 2008), pág. 277

1982 (Serra Serra, La gestión y conservación de documentos electrónicos mediante el sistema Baula, 2008), págs. 278-279

1983 (Serra Serra, La gestión y conservación de documentos electrónicos mediante el sistema Baula, 2008), pág. 279

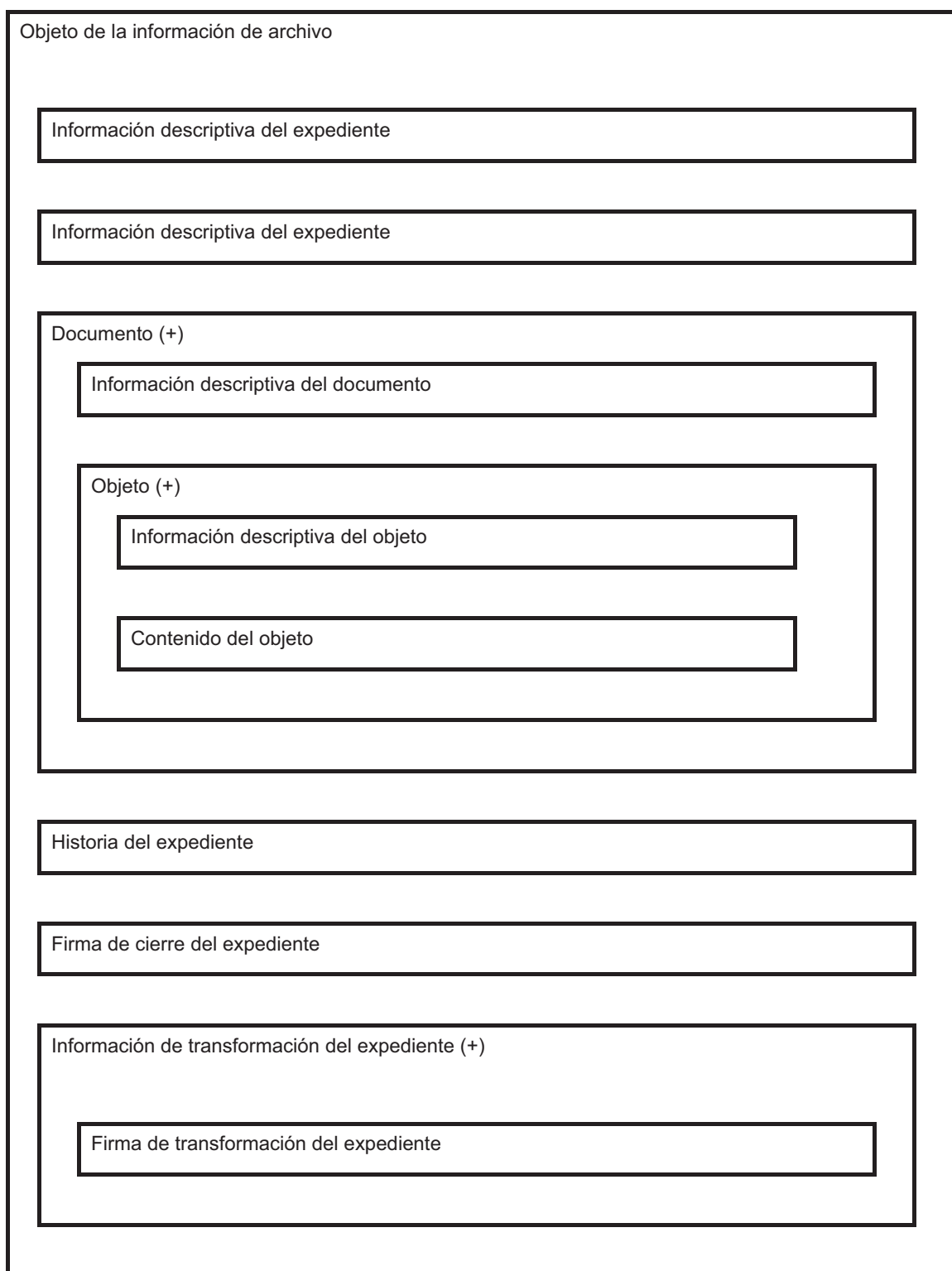


Tabla 8: estructura del expediente administrativo¹⁹⁸⁴

1984 (Serra Serra, Gestión y conservación de los documentos electrónicos desde la perspectiva archivística: un nuevo escenario de actuación, 2008), pág. 278

1578. Conforme se dispone en el artículo 170 del RDOFEL, cuando se tengan que desclosar documentos de un expediente, habrá que dejar constancia y una copia autorizada en el expediente, firmada por el Jefe de la unidad administrativa correspondiente¹⁹⁸⁵.
1579. La garantía de complitud requiere tomar medidas, como por ejemplo la elaboración de índices documentales convenientemente firmados con la correspondiente firma electrónica, tal y como establece el apartado segundo del artículo 32 LAE^{1986 y 1987}.

6.5 Estructura

1580. Según Serra Serra, el sistema Baula contempla que cada expediente digital se compone de tres elementos¹⁹⁸⁸:
- Información descriptiva: se trata de la parte común a cualquier expediente. Contiene los metadatos descriptivos correspondientes a una descripción normalizada.
 - Información de tramitación o transaccional: es la información generada por un tipo específico de tramitación. Incluye tanto los metadatos de seguimiento como el registro de las acciones de tramitación: validaciones, reservas de crédito, etcétera. Este elemento incluye también un historial completo de la tramitación y de los documentos esenciales del expediente.
 - Información de contenido: documentos formalizados y otros tipos de contenidos digitales (documentos multimedia, firmas electrónicas, evidencias XML, etcétera).
1581. Un beneficio colateral al uso de esta estructura ha sido la posibilidad de eliminar del procedimiento numerosos documentos no esenciales, sustituyéndolos por paquetes de información transaccional, ahorrando de este modo espacio de memoria y agilizando la tramitación. La creación de un documento formalizado de reserva únicamente para aquellos actos que precisan de un mecanismo propio de autenticación y acreditación de identidad (es decir que deben ser firmados electrónicamente), para aquellos que tienen un contenido irrestricto o indeterminable (por ejemplo la elaboración de un informe valorativo), o para aquellos que tienen efectos a terceros y deben ser comunicados a otras partes de forma individual y externa al sistema (por ejemplo una notificación por correo electrónico)¹⁹⁸⁹.

1985 Párrafo 2292

1986 (Rivero Ortega, 2008), pág. 170.

1987 Párrafo 2127

1988 (Serra Serra, La gestión y conservación de documentos electrónicos mediante el sistema Baula, 2008), pág. 267

1989 (Serra Serra, La gestión y conservación de documentos electrónicos mediante el sistema Baula, 2008), pág. 267

1582. Existen básicamente dos tipos de expedientes, y en consecuencia dos tipos de procesos¹⁹⁹⁰:
- Expedientes reglados: son aquellos que documentan una secuencia predefinida de acciones. Siempre existe una regla que describe el procedimiento, establece las acciones a realizar y la secuencia en que se deben ejecutar, de modo que si se infringe la regla se invalida el procedimiento.
 - Expedientes no reglados: son los que documentan una actividad compuesta por una secuencia de acciones no regular ni predecible. Es posible conocer con exactitud el inicio y el fin del expediente, puesto que hay una acción inicial y una acción finalizadora, pero es imposible predecir su composición ni el orden en que se ejecutarán las acciones.
1583. Los procesos reglados que se ejecutan de forma secuencial son los más sencillos de automatizar, y a los que mejor se adaptan las herramientas BPM. El verdadero reto está en los procesos no reglados, aquellos en los que no existe un orden predefinido para el lanzamiento de las distintas tareas, o bien en aquellos procesos negociados de resultado imprevisible, con frecuentes retornos y cambios de estado en la tramitación. ¿Cómo se controla en estos casos la gestión documental?¹⁹⁹¹.
1584. El primer paso consiste en definir con detalle la composición final del expediente. Sea cual sea el proceso, no podrá finalizar hasta que no llegue al resultado documental previsto. A continuación se debe identificar al responsable de la tramitación. Si el proceso se compone de varias fases, cada una de ellas deberá tener designado un responsable de tramitación. A partir de aquí, cada fase de la tramitación se definirá como un trazado radial en el que el responsable del expediente interactúa con el resto de actores de la organización mediante acciones-tipo, que puede ejecutar en un orden predefinido o libre, y de forma única o repetitiva¹⁹⁹².
1585. Para Saura Saura las acciones tipo del diseño de los procesos no reglados son¹⁹⁹³:
- revisar: consiste en enviar el expediente a otro actor del proceso para su revisión. El destinatario de la tarea puede modificar datos descriptivos o transaccionales, o bien añadir nuevos documentos al expediente. La traza de esta acción es informativa, y no implica compromiso alguno en relación con el sentido de la tramitación.
 - validación: el destinatario de la tarea está obligado, al finalizar la tarea, a pronunciarse sobre la oportunidad o no de la tramitación, y en el caso de validación negativa a aportar una justificación. Esta acción utiliza firma

1990 (Serra Serra, La gestión y conservación de documentos electrónicos mediante el sistema Baula, 2008), pág. 269

1991 (Serra Serra, La gestión y conservación de documentos electrónicos mediante el sistema Baula, 2008), pág. 269

1992 (Serra Serra, La gestión y conservación de documentos electrónicos mediante el sistema Baula, 2008), pág. 270

1993 (Serra Serra, La gestión y conservación de documentos electrónicos mediante el sistema Baula, 2008), pág. 270

electrónica ordinaria, y queda registrada en la información transaccional del expediente.

- solicitud de firma: cuando es necesario formalizar una acción, bien sea por sus efectos a terceros como por su eventual comunicación externa, es necesario crear un documento que aglutine las evidencias de dicha acción. Este documento debe ser firmado por un responsable de rango jerárquico suficiente, utilizando firma electrónica reconocida. El destinatario de la tarea, habitualmente un cargo directivo, recibe los documentos a firmar en un portafirmas virtual, donde puede seleccionar y firmar los documentos que desee, o rechazar los que considere no pertinentes.
- comunicación: cuando un documento firmado debe ser objeto de comunicación externa, el usuario puede registrarlo automáticamente de salida en la aplicación corporativa de registro general, y a continuación enviarlo por vía telemática. Si el documento finalmente se envía en papel, el registro general recibe una tarea que le permite obtener una copia impresa del documento a enviar, con un identificador único que sirve de localizador del original electrónico.
- Cierre del expediente: en todo momento el tramitador del expediente tiene la opción de finalizar el proceso de forma anticipada, lanzando la tarea que conduce al cierre del expediente y la generación de su versión de archivo.

1586. Cuando se trabaja con procesos reglados, es muy importante poder controlar con detalle la composición del expediente, con el fin de validar su corrección. Esto implica que debe existir un control sobre qué documentos son obligatorios para cada una de las acciones del procedimiento y qué actos hay que realizar sobre los documentos. La administración de documentos permite definir para cada proceso la composición documental del expediente tipo, indicando qué documentos deben constar en el expediente una vez finalizado, en qué orden y con qué características (firmados, registrados, enviados, etcétera). Esta administración permite también definir los documentos esenciales del expediente, y diferenciarlos de aquellos documentos de enlace que, una vez cerrado el expediente, se pueden eliminar¹⁹⁹⁴.

1587. Dentro del proceso, cada acción tiene unos requisitos documentales específicos. Mediante la administración de documentos, al ejecutar cada acción, el usuario tiene acceso a un conjunto de plantillas correspondientes a los tipos documentales pertinentes para esa acción. También tiene a su disposición un sistema de seguimiento de los documentos que es obligatorio añadir al expediente, sea mediante importación o utilizando la plantilla correspondiente, junto con las acciones que hay que realizar sobre cada uno de los documentos durante esa acción¹⁹⁹⁵.

1994 (Serra Serra, La gestión y conservación de documentos electrónicos mediante el sistema Baula, 2008), pág. 272

1995 (Serra Serra, La gestión y conservación de documentos electrónicos mediante el sistema Baula, 2008), pág. 272

1588. Los modelos de documentos pueden corresponder tanto a formularios específicos como a modelos de redactado y documentos textuales genéricos (carta-tipo, informe-tipo, resolución-tipo, etcétera). Los documentos incorporan campos de fusión que permiten importar datos descriptivos y transaccionales del expediente al que añaden, y también datos del usuario que crea el expediente. Al seleccionar una plantilla, el sistema crea dentro del expediente el documento correspondiente, y lo alimenta con los datos que constan en la información descriptiva y transaccional. El usuario tan solo debe completar el contenido del documento, y si es necesario firmarlo electrónicamente¹⁹⁹⁶.
1589. Para que el usuario no se desoriente durante la ejecución del proceso es muy importante que en todo momento pueda conocer con exactitud qué acciones se han realizado, qué documentos se han creado, y qué queda por hacer. Por este motivo, todo expediente contiene un historial de la tramitación, junto con segundo historial de los documentos del expediente, de modo que es posible conocer las acciones realizadas y las pendientes, así como los documentos añadidos y los que faltan para completar el expediente. El hecho de que toda esta información esté siempre asociada al expediente permite que cualquier persona de la organización pueda conocer al momento el estado de una tramitación únicamente accediendo a su expediente, sin necesidad de consultar informes ni listados externos¹⁹⁹⁷.

6.6 Trazabilidad

1590. Con independencia de la definición marcada en el ENI y que figura en el anexo de definiciones, para la ISO, en su «*International Vocabulary of Basic and General Terms in Metrology*», este concepto lo define como:
- «la propiedad del resultado de una medida o del valor de un estándar donde este pueda estar relacionado con referencias específicas, usualmente estándares nacionales o internacionales, a través de una cadena continua de comparaciones todas con incertidumbres específicas».
1591. Para obtener el trazo de la huella que un documento va dejando mientras se encuentra en el proceso de producción, es necesario establecer una división de las distintas fases en las que se descompone, registrando de cada una de ellas la información necesaria para poder reconstruir, en sentido inverso, cual ha sido el camino seguido.
1592. En el e-EMGDE, como documentación complementaria a la Norma Técnica de Interoperabilidad de Política de gestión de documentos electrónicos¹⁹⁹⁸, se establecen un conjunto de metadatos destinados a registrar la

1996 (Serra Serra, La gestión y conservación de documentos electrónicos mediante el sistema Baula, 2008), pág. 273

1997 (Serra Serra, La gestión y conservación de documentos electrónicos mediante el sistema Baula, 2008), pág. 273

1998 Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas. Gobierno de España. Versión 10/02/2012. Elaborado por la Dirección General de Modernización, Procedimientos e Impulso de la Administración Electrónica.

trazabilidad de las entidades que lo componen. Se trata de conocer la pista de auditoría de tal modo que la implantación debe respetar las buenas prácticas y normas técnicas relativas a seguimiento de acciones. Esta información tiene la siguiente desagregación:

- Acción (eEMGDE21.1): registra la acción realizada.
- Motivo reglado (eEMGDE21.2): motivos por los que se ha llevado a cabo la acción indicada en el «eEMGDE21.1».
- Usuario de la acción (eEMGDE21.3): persona, Internet Protocol (IP) del equipo, etcétera. Debe indicar el nombre completo de la persona que realiza la acción, incluyendo la fecha y hora.
- Descripción (eEMGDE21.4): texto libre para explicar la acción.
- Modificación en los metadatos (eEMGDE21.5): este metadato es repetible y registra la información de la auditoría de los cambios que han sufrido los metadatos una vez realizada la acción determinada.
- Historia del cambio (eEMGDE21.6): contiene la información del elemento de metadato que ha sido modificado y su valor anterior. Posibilita disponer de una historia completa de las acciones de las entidades. Este sub-elemento se subdivide en dos:
 - Nombre del elemento (eEMGDE21.6.1): nombre del elemento (o sub-elemento) que ha sufrido la modificación.
 - Valor anterior (eEMGDE21.6.2): contenido anterior del elemento (o sub-elemento) que ha sufrido la modificación.

1593. Los documentos deben estar formalizados para cumplir las leyes y dejar claras las responsabilidades, dejando constancia de las personas que han intervenido en cada hoja, identificando al Instructor y puntualizando por escrito quien es el responsable de cada actuación.

1594. Las pretensiones modernizadoras del artículo 30 LPA¹⁹⁹⁹ tendrán efectos directos sobre el formato de los expedientes administrativos: *«y por lo que se refiere a los expedientes, es absolutamente necesario unificar la forma de presentarlos. En la actualidad se da el caso de que cada organismo emplea procedimientos distintos: unos, modernos y racionales, otros, siguiendo los criterios establecidos por nuestros abuelos, sin olvidar los cosidos con hilo y los irremediables balduques»*²⁰⁰⁰.

1595. El principio de completitud del expediente tiene como principal consecuencia la necesidad de componer este con todos los documentos relacionados con su objeto. De ahí podríamos extraer las obligaciones administrativas de aceptar cuantos documentos sean aportados por los interesados y de no dejar fuera de la «carpeta» aquellos documentos internos que sean relevantes en la formación de su criterio, incluso aquellos que puedan haberse formado en el marco de otro procedimiento distinto, obrar en otro expediente (en cuyo caso deberían reproducirse o acompañarse copias al expediente de referencia), o haberse recopilado en fases previas a la del procedimiento concreto en el que se resuelve el asunto determinado que da

1999 Párrafo 2251

2000 Caveró Vázquez del Castillo, Cándido, «El espacio en los archivos administrativos», *Documentación Administrativa*, núm. 18, 1959, pg. 29. Apud. (Rivero Ortega, 2008), pág. 84.

lugar a la formación de la carpeta. Todos los documentos de fases previas (sean o no reservadas) deben incorporarse al expediente, siempre y cuando guarden una relación directa con su objeto²⁰⁰¹.

1596. El expediente administrativo ha de enviarse completo, sólo así se garantiza que las partes y el órgano jurisdiccional disponga de todos los datos necesarios para enjuiciar la legalidad de la actividad administrativa. La remisión de un expediente parcial o incompleto puede causar los mismos perjuicios que la no remisión del mismo, o incluso mayores, en la medida en que bajo el aparente cumplimiento de la obligación de remisión se pueden estar hurtando datos decisivos para la resolución del recurso o, incluso, ocultando maliciosamente aquellos que perjudican los intereses de una parte²⁰⁰².
1597. Así como en los siglos XIX y XX se planteó la necesidad de normalizar formatos, para evitar disfuncionalidades en el manejo de expedientes, hoy también es patente la necesidad de normalizar programas y formatos, desde luego a nivel nacional, con el fin de asegurar la interoperabilidad, propugnada por el artículo 41 LAE^{2003 y 2004}.
1598. Lo que no cambia es la necesidad de que haya un orden en el expediente administrativo, cuestión que no es puramente formal, sino que obedece a razones de control y eficacia en su manejo. Por estas razones probablemente, la LAE se preocupa de las cuestiones de ordenación formal, dándoles tanta importancia como la que le datan a estos aspectos las viejas normas de procedimiento administrativo en el siglo XX. Para que las cuestiones de orden formal cumplan su razón de ser, es conveniente la utilización de fechas electrónicas para garantizar el orden cronológico de las actuaciones y su fiabilidad²⁰⁰⁵.

6.7 Publicidad

1599. El régimen de los documentos guardados en el Archivo de Simancas en la época de los Reyes Católicos, considera el acceso a los mismos como una gracia más del monarca, que maneja la información como parte sustancial de su patrimonio, permitiendo su conocimiento y empleo sólo por quien él decide²⁰⁰⁶. Es sintomático, en este sentido, que se dediquen seis capítulos de la Instrucción para el gobierno del Archivo de Simancas (1588) a la inaccesibilidad de los documentos, garantizada con todo tipo de

2001 (Rivero Ortega, 2008), pág. 107

2002 Córdoba Castroverde, Diego, «Procedimiento en primera o única instancia», en Leguina Villa, Jesús/Sánchez Morón, Miguel, *Comentarios a la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa*, Lex Nova, Valladolid, 1999. Apud. (Rivero Ortega, 2008), pág. 106.

2003 (Rivero Ortega, 2008), pág. 172.

2004 Párrafo 2139

2005 (Rivero Ortega, 2008), pág. 173.

2006 De Dios, Salustiano, *El Consejo Real de Castilla (1385-1522)*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1982.

disposiciones e incluso medidas de carácter físico: «*para que las personas que fueren a negociar en el dicho archivo no entren si estén en los aposentos donde hubiere papeles, mandamos... tenga una pieza señalada para negociar, en que no estén papeles ni escritura alguna de mucha ni poca importancia*» sic. (cap. 30)²⁰⁰⁷.

1600. Esta Instrucción, firmada por Felipe II el 24 de agosto de 1588, muestra las primeras normas sobre ordenación, conservación, acceso e incluso realización de copias de documentos.
1601. La exposición de motivos del Real Decreto de 14 de septiembre de 1872, facilitó el acceso al expediente, indicando que «*la buena administración antes se favorece que se perjudica con facilitar la publicidad en el expediente, la intervención de los interesados y el señalamiento de ciertas reglas generales que sean garantía de la imparcialidad*». En el artículo 9 permite que los interesados exijan les sean exhibidos los expedientes administrativos para tomar nota de lo que en ellos pueda convenirles.
1602. En Estados Unidos, por ejemplo, existe una Ley sobre los documentos presidenciales, la *Presidential Record Act* (PARA). El régimen de los papeles de la Presidencia es el resultado de una evolución, desde su consideración como materiales casi privados del Presidente saliente, hasta su inclusión en el patrimonio público a resultas de la decisión del Presidente Franklin D. Roosevelt de donarlos al archivo de la nación. A partir de los años cincuenta, los papeles de los presidentes se ponen a disposición del público, con ciertos límites, en las bibliotecas presidenciales. En España, parece que nos encontramos en una situación similar a la norteamericana de hace muchos años, cuando los presidentes podían, sencillamente, llevarse los papeles a su casa, sin responder por ello²⁰⁰⁸. La Ley del Patrimonio Histórico Español (artículo 49.2) dispone que: «*forman parte del patrimonio documental los documentos de cualquier época generados, conservados o reunidos en el ejercicio de su función por cualquier organismo o entidad de carácter público, por las personas jurídicas en cuyo capital participe mayoritariamente el Estado u otras Entidades públicas y por las personas privadas, físicas o jurídicas, gestoras de servicios públicos en lo relacionado con la gestión de dichos servicios*»²⁰⁰⁹. En el artículo 54 se indica que «*quienes por la función que desempeñan tengan a su cargo documentos a los que se refiere el artículo 49.2*²⁰¹⁰ *de la presente Ley están obligados, al cesar en sus funciones, a entregarlos al que les sustituya en las mismas o remitirlos al archivo que corresponda. La retención indebida de los documentos a que se refiere el apartado anterior por personas o instituciones privadas dará lugar a que la Administración que los hubiera conservado, generado o reunido ordene el traslado de tales bienes a un*

2007 Rodríguez de Diego, José Luis, *Instrucción para el gobierno del archivo de Simancas (1588)*, Madrid, 1989.

2008 (Rivero Ortega, 2008), pág. 104

2009 Párrafo 2201

2010 Párrafo 2201

archivo público, sin perjuicio de la responsabilidad en que pudiera haberse incurrido»²⁰¹¹.

- 1603.** Promover hoy la publicidad de ciertos expedientes es más fácil mediante su ubicación en las páginas web de las AA.PP.²⁰¹², aunque se hace necesario analizar las posibles implicaciones para la protección de los datos personales²⁰¹³. Se plantean numerosos interrogantes y riesgos en relación a la autodeterminación informativa y el principio de transparencia, debiendo buscarse un equilibrio entre ambos de cara a la tan necesaria organización, en el futuro, de servicios de acceso público a expedientes administrativos.
- 1604.** La función informativa es una función genérica, que engloba otras. El almacenamiento de información no es un fin en sí mismo, sino un medio para poder emplear esa información con distintos propósitos: el de facilitársela a los interesados que puedan necesitarla, el de comunicársela al común de los ciudadanos por razones de interés público, el procesarla y sistematizarla para poder anticipar la evolución de ciertas variables o, en fin, el utilizarla directamente para hacer cumplir la ley o, en su caso, reformarla si los resultados de su cumplimiento no son los esperados²⁰¹⁴.
- 1605.** Existe una asociación del derecho de acceso a información administrativa con el derecho a recibir información, reconocido en el artículo 20 CE²⁰¹⁵ como expresión de carácter democrático del Estado²⁰¹⁶.
- 1606.** En las democracias más avanzadas hace tiempo que se reconoce la importancia de fortalecer las posibilidades de acceso de los ciudadanos a la información en manos del poder público. Así se explica el espectacular desarrollo del derecho a saber en los ordenamientos anglosajones, estrechamente asociado a la formación de una opinión pública libre, así como al control de la Administración. En los Estados Unidos existen incluso asociaciones cívicas cuyo objeto central es la exigencia de cumplimiento de los deberes de transparencia, denunciando cada retroceso o vulneración de la realización del derecho a saber²⁰¹⁷.

2011 Párrafo 2202

2012 *Vid.* Criado Grandi, Juan Ignacio/Ramilo Araujo; María del Carmen, «La publicidad de la información administrativa en Internet: implicaciones para el derecho a la protección de los datos personales», *Revista Aragonesa de Administración Pública*, núm. 26, 2005. Guichot, Emilio, *Datos personales y Administración pública*, Civitas, Madrid, 2005. Apud. (Rivero Ortega, 2008), pág. 176.

2013 *Vid.* Fernández Salmerón, Manuel/Valero Torrijos, Julián, «La publicidad de la información administrativa en Internet: implicaciones para el derecho a la protección de los datos personales», *Revista Aragonesa de Administración Pública*, núm. 26, 2005. Guichot, Emilio, *Datos personales y Administración pública*, Civitas, Madrid, 2005. Apud. (Rivero Ortega, 2008), pág. 176.

2014 (Rivero Ortega, 2008), pág. 187.

2015 Párrafo 1886

2016 (Rivero Ortega, 2008), pág. 187.

2017 (Rivero Ortega, 2008), pág. 188.

1607. Mediante Internet se puede, y debería (y de hecho, comienza a hacerse) poner a disposición de los ciudadanos un buen número de informaciones en poder de la Administración incluyendo expedientes, explotando todas las posibilidades que ofrece este medio desde el punto de vista de la publicidad y la transparencia²⁰¹⁸.

6.8 Confidencialidad

1608. A la hora de analizar el derecho de acceso al expediente electrónico, como al estudiar el acceso al expediente clásico en papel, habría que diferenciar, en primer lugar, el acceso al expediente durante la tramitación del procedimiento, en principio reconocido sólo a los interesados por el artículo 35 LRJ-PAC²⁰¹⁹ del derecho de acceso a archivos y registros, reconocido para todos los ciudadanos en el artículo 37 LRJ-PAC^{2020 y 2021}.
1609. La notificación de los actos administrativos por medios telemáticos es un ejemplo de las posibilidades que ofrecen las TICs en el procedimiento administrativo. Esta práctica permite cohonestar²⁰²² la garantía de la administrativa, al tiempo que facilita al ciudadano el acceso al contenido del acto notificado en mayor medida que a través de su inserción en un tablón o diario oficial²⁰²³.
1610. El artículo 86.4 LRJ-PAC²⁰²⁴ dispone que conforme a lo dispuesto en las leyes, las AA.PP. podrán establecer otras formas, medios y cauces de participación de los ciudadanos, directamente o a través de las organizaciones y asociaciones reconocidas por la ley en el procedimiento de elaboración de las disposiciones y actos administrativos.

6.9 Conservación y destrucción

1611. El ciclo de vida del expediente electrónico se define en tres fases: «apertura», «tramitación» y «conservación y selección». Dentro de este ciclo, la formación del expediente, entendida como el proceso mediante el cual se crea el expediente y su índice, se produce la incorporación ordenada y sucesiva de documentos, tiene lugar a lo largo de las fases de «apertura» y «tramitación». Concluida la tramitación, el expediente se cierra y pasa a

2018 Vid. Robnagel, «Möglichekeiten für Transparenz und Öffentlichkeit im Verwaltungshandeln unter besonderer Berücksichtigung des Internet als Instrument der Staatskommunikation», en Schmidt-Abmann/Hoffman-Rien, *Verwaltungsrecht i der Informationsgesellschaft*, 2000, pg. 319. Apud. (Rivero Ortega, 2008), pág. 189.

2019 Párrafo 1924

2020 (Rivero Ortega, 2008), pág. 174.

2021 Párrafo 1927

2022 RAE: Hacer compatible una cualidad, actitud o acción con otra.

2023 (Valero Torrijos J. , 2007), pág. 30

2024 Párrafo 2016

«conservación y selección» para, según corresponda, su archivado o destrucción²⁰²⁵.



Ilustración 27: resumen del ciclo de vida de un expediente electrónico²⁰²⁶

1612. Los más recientes análisis sociales^{2027, 2028 y 2029}, no dejan de reforzar la idea de que la acumulación de información es una constante del desarrollo organizativo de nuestro tiempo, un rasgo del momento histórico y cultural conocido como Postmodernidad²⁰³⁰.
1613. La importancia de la actividad informativa cobra nuevo interés en el estudio del expediente administrativo, así como de los documentos, pues son los resultados físicos de esa labor de acumulación de información que pretende convertirse en saber para mejorar la toma de decisiones²⁰³¹. Documentar es dejar reflejo de la información recopilada, o creada por la propia Administración, permitiendo así su futura utilización para nuevas decisiones, ora con efectos sobre los ciudadanos, ora sobre la propia Administración, facilitando incluso su propio control. Sin documentación previa, no cabe,

2025 (España (ENI Guía EE), 2011), párrafo 28

2026 (España (ENI Guía EE), 2011), pág. 18

2027 Giddens, Anthony, *Consecuencias de la modernidad*, Alianza, Madrid, 1994. Apud. (Rivero Ortega, 2008), pág. 55.

2028 Lyon, David, *El ojo electrónico. El auge de las sociedades de la vigilancia*, Alianza, Madrid, 1995. Apud. (Rivero Ortega, 2008), pág. 55.

2029 Vattimo, Gianni, *La sociedad transparente*, Paidós, Barcelona, 1996. Apud. (Rivero Ortega, 2008), pág. 55.

2030 Lyon, Darid, *Postmodernidad*, Alianza Editorial, Madrid, 1994.

2031 Hoffmann-Riem, Wolfgang, «Verwaltungsrecht in der Informationsgesellschaft – Einleitende Probelskizze», en Horrmann-Rien/Schmidt-Abbmman (Hrs.), *Verwaltungsrechte in der Informationsgesellschaft*, Nomos, Baden-Baden, 2000. Apud. (Rivero Ortega, 2008), pág. 56

desde luego, ningún acceso a información administrativa, ni el desarrollo de otros procesos de comunicación.

1614. El cambio de soporte también introduce variantes sobre los tradicionales problemas de la conservación y destrucción de los expedientes, dada su condición perecedera y su relativa vulnerabilidad: «recordemos los problemas existentes motivados por el término de los soportes por la evolución de la técnica que hace que éstos sean incompatibles con los nuevos soportes, así como la fragilidad en el tiempo de tales soportes por los materiales por los que están contruidos (por ejemplo, la oxidación de sus componentes, el ataque de virus que borra su contenido, así como la posibilidad de presencia de errores en la grabación que impiden su perfecta recuperación para ser utilizados con posterioridad)»²⁰³².
1615. Indudablemente, pueden destacarse numerosas ventajas del almacenamiento de información en este tipo de soportes, no siendo la menos relevante la de ahorrar una gran cantidad de espacio. Una característica diferencial de los expedientes electrónicos respecto de los clásicos en papel es su independencia relativa de un espacio físico, lo que facilita su localización-disposición, permitiendo su consulta-uso simultánea por varios interesados. Ahora bien, estas facilidades deben aprovecharse, de manera que el orden y la disposición del archivo permitan efectivamente el acceso y la consulta de la información de los documentos administrativos de manera cualitativamente distinta (y mejor)²⁰³³.

6.9.1 Apertura

1616. La fase de apertura o creación del expediente electrónico conlleva, al menos, la realización de las siguientes acciones²⁰³⁴:
- **Creación del objeto administrativo digital «expediente»:** comprenderá el índice electrónico y los documentos electrónicos que vayan siendo incorporados al expediente de acuerdo con el procedimiento correspondiente.
 - **Creación del índice electrónico:** en función del tipo de expediente o procedimiento administrativo del que se trate.
 - **Inclusión en el índice de las referencias de cada uno de los documentos:** el índice electrónico siempre debe contener en cualquier caso la identificación sustancial, debidamente ordenada, de los documentos electrónicos que conforman el expediente.
 - **Asignación de metadatos mínimos obligatorios del expediente electrónico:** se asignan los metadatos mínimos obligatorios que deben

2032 Sánchez Rodríguez, Francisco, «Las nuevas tecnologías de la información y la comunicación en la Administración pública como paradigmas de un servicio público eficaz y eficiente prestado a los ciudadanos», en Punzón Moraleda, Jesús, *Administración pública y nuevas tecnologías*, cit. pg. 37. Apud. (Rivero Ortega, 2008), pág. 177.

2033 (Rivero Ortega, 2008), pág. 177.

2034 (España (ENI Guía EE), 2011), párrafo 30

registrarse en el momento de la creación del expediente electrónico y que estarán presentes en cualquier proceso de intercambio.

6.9.2 Fase de tramitación

1617. Durante esta fase tienen lugar las actuaciones administrativas relacionadas con el expediente. Estas actuaciones pueden tener como consecuencia²⁰³⁵:
- **Inclusión de nuevos documentos:** se refleja a través de la inclusión de sus correspondientes referencias en el índice electrónico. En el caso de utilizar patrones, esta inclusión se realizará de acuerdo con lo establecido en el patrón correspondiente.
 - **Cambios de estado o de características particulares:** pueden tener reflejo en los metadatos del expediente a nivel de procesos de gestión interna.
 - **Generación de sub-expedientes electrónicos objeto de intercambio:** sirven para dar fijeza al estado del expediente en un determinado momento. Sobre ellos no debe realizarse ningún tipo de modificación, pueden contener parte o la totalidad del contenido del expediente a partir del cual se genera, el cual continúa evolucionando conforme a su tramitación. El índice permite mantener el estado y documentos incluidos en el expediente original del que proceden en el momento de su generación, y de esta forma, se puede obtener y conservar las características, contenido y estado de un expediente en un momento del tiempo.
1618. Todas las acciones pueden reflejarse a nivel interno en el expediente electrónico a través de metadatos complementarios²⁰³⁶.
1619. La etapa de tramitación concluye con el cierre del expediente, necesario para la fase de conservación y selección posterior²⁰³⁷.
1620. Excepto que el titular de la unidad administrativa disponga otra cosa, el despacho de los expedientes guardará un riguroso orden de incoación en asuntos de homogénea naturaleza²⁰³⁸. Este orden queda garantizado cuando el procedimiento se gestiona por un ERP regido por un Business Process Model And Notation (BPMN), ya que el «proceso de producción» del expediente es dirigido por un sistema ajeno a la capacidad discrecional del personal, con independencia de que el responsable de la unidad en la que se tramita tenga la potestad para alterar su contenido y orden.

2035(España (ENI Guía EE), 2011), párrafo 31

2036 (España (ENI Guía EE), 2011), párrafo 32

2037 (España (ENI Guía EE), 2011), párrafo 33

2038 Artículo 74 LPC, párrafo 2255

6.9.3 Cierre del expediente

1621. El cierre del expediente no debe ser entendido en el sentido estricto asociado al cierre del procedimiento administrativo correspondiente, sino como proceso que permite obtener y conservar las características, contenido y estado de un expediente en un momento del tiempo. Sobre un expediente cerrado no se pueden realizar modificaciones, por lo que, en caso de ser necesarias, se generará un nuevo expediente²⁰³⁹.
1622. En el proceso de cierre de un expediente cabe contemplar, al menos, los siguientes aspectos²⁰⁴⁰:
- **Compleción del índice del expediente:** asegurando que incluye referencias a los documentos electrónicos del expediente en el momento del cierre, pudiendo además en este punto añadir, a los mínimos obligatorios, metadatos complementarios, como pueden ser los relativos a los calendarios de conservación.
 - **Foliado o indizado del expediente:** viene a sustituir en el entorno digital el proceso de foliado del expediente del entorno papel.
1623. Durante el proceso de indizado o foliado básico se lleva a cabo la concatenación ordenada, el índice electrónico, de los siguientes elementos que sirven para referenciar desde el propio índice a los documentos que componen el expediente electrónico, el cual podría contemplar:
- **Identificadores:** de los documentos electrónicos que componen el expediente.
 - **Huellas digitales:** la huella de un documento electrónico se obtiene de la aplicación de una función resumen bien al fichero de contenido de dicho documento o concatenando las huellas de todos los ficheros que lo componen (en caso de documentos con más de un fichero de contenido), pudiendo incluir a su vez la huella del fichero de la firma electrónica de cada uno de ellos, cuando estas se almacenan en ficheros independientes.
 - **Fecha de la incorporación:** del documento electrónico al expediente.
 - **Orden:** del documento dentro del expediente.
 - **Otro elemento:** que indique el patrón correspondiente, en su caso, para el proceso de indizado o foliado.
 - **Datos generales:** sobre el expediente, como puede ser la fecha de apertura o de cierre del expediente.
1624. Una vez que el índice electrónico ha sido conformado por los elementos anteriormente definidos, se procede a **firmar el índice electrónico** al objeto de que quede debidamente garantizada la autenticidad e integridad de su contenido, y por extensión del expediente²⁰⁴¹.

2039(España (ENI Guía EE), 2011), página 20

2040 (España (ENI Guía EE), 2011), párrafo 39

2041 (España (ENI Guía EE), 2011), párrafo 41

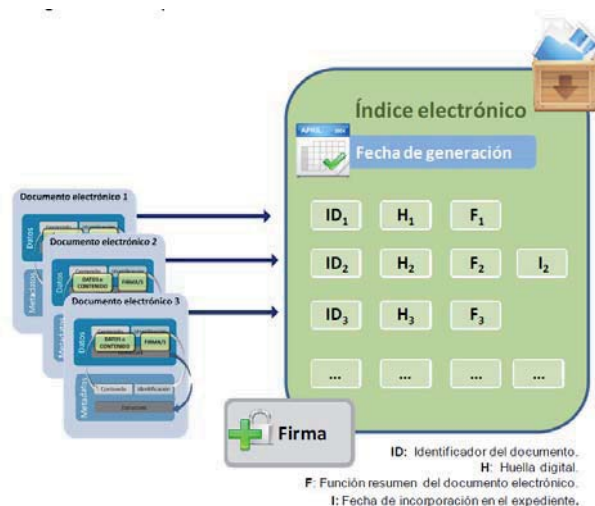


Ilustración 28: ejemplo de indizado básico del expediente electrónico²⁰⁴²

6.9.4 Fase de conservación y selección

1625. En esta fase, una vez transcurrido el periodo de validez administrativa de un expediente, que puede resultar de un período sin actividad sobre los documentos, aquellos expedientes o documentos integrantes de los mismos con valor efímero se eliminan reglamentariamente, en tanto que los que tienen valor a largo plazo en atención a su utilidad administrativa, jurídica, archivística, histórica o de investigación y social, y según establezcan las autoridades competentes, se conservan permanentemente, en cualquier caso atendiendo a lo establecido en la NTI de Política de gestión de documento electrónicos²⁰⁴³.
1626. La obligación de la Administración de conservar sus documentos no puede llevar, sin embargo, a una acumulación exagerada de papel en los archivos, hasta el punto de superar cualquier posibilidad de almacenamiento físico o comportar costes inasumibles a la vista del orden de prioridades de los servicios públicos. Y aunque hoy muchos de los problemas de almacenamiento de información se hayan visto resueltos por los nuevos soportes, tampoco parece conveniente una política de conservación de todos los datos manejados por la administración²⁰⁴⁴.
1627. El artículo 2 del Real Decreto 139/2000, de 4 de febrero, composición, funcionamiento y competencias de la Comisión Calificadora de Documentos Administrativos del Patrimonio Histórico Nacional (RDCSCDA)²⁰⁴⁵ regula la Comisión Superior Calificadora de Documentos Administrativos, y establece el régimen de eliminación de documentos y, en su caso, de conservación de los mismos en soporte distinto al original. En el artículo 3 se establece el

2042 (España (ENI Guía EE), 2011), pág. 21

2043 (España (ENI Guía EE), 2011), párrafo 43

2044 (Rivero Ortega, 2008), pág. 136

2045 Párrafo 2309

deber de conservar, en todo caso, los documentos con valor probatorio: «*en ningún caso se podrá autorizar la eliminación ni se podrá proceder a la destrucción de documentos de la Administración General del Estado o de sus organismos públicos en tanto subsista su valor probatorio de derechos y obligaciones de las personas físicas o jurídicas o no hayan transcurrido los plazos que la legislación vigente establece para su conservación*»²⁰⁴⁶.

6.9.5 Metadatos mínimos obligatorios

- 1628.** Estos metadatos constituyen un conjunto mínimo de información definido con el fin de facilitar el conocimiento inmediato y automatizable de las características básicas del expediente electrónico que permitan su contextualización en el marco de la organización y procedimiento administrativo al que corresponda²⁰⁴⁷.
- 1629.** Deben registrarse en la formación del expediente, y estar presente en cualquier proceso de intercambio de expedientes electrónicos entre organizaciones y con el ciudadano²⁰⁴⁸.
- 1630.** Este conjunto de metadatos no puede ser modificado en ninguna fase posterior del procedimiento administrativo, a excepción de las modificaciones necesarias para la corrección de errores y omisiones en el valor inicialmente asignado²⁰⁴⁹.
- 1631.** En el anexo I de la NTI se establecen los siguientes:
- **Versión NTI:** identificador normalizado de la versión de la NTI, conforme a la cual se estructura el expediente.
 - Repetible²⁰⁵⁰: 1
 - Tipo: URI.
 - Esquema de valores:
<http://administracionelectronica.gob.es/ENI/XSD/v1.0/expediente-e>
 - **Identificador:** identificador normalizado del expediente:
 - Repetible: 1.
 - Tipo: cadena de caracteres
 - Esquema de valores:
ES_<Órgano>_<AAAA>_EXP_<ID_específico>²⁰⁵¹

2046 Párrafo 2310

2047 (España (ENI Guía EE), 2011), párrafo 49

2048 (España (ENI Guía EE), 2011), párrafo 51

2049 (España (ENI Guía EE), 2011), párrafo 52

2050 La repetibilidad sólo se refiere a los metadatos que acompañan al expediente electrónico en un intercambio, sin perjuicio de la posibilidad de asignación de otros metadatos gestionados a nivel interno de cada administración cuyas consideraciones atenderán a la NTI de Política de gestión de documentos electrónicos.

2051 Codificación del Identificador del expediente:

<Órgano> En caso de más de un órgano los nueve caracteres correspondientes serán acordados entre las partes con el fin de asegurar la unicidad del identificador que es su único fin.

- **Órgano:** identificador normalizado de la administración responsable de la tramitación del procedimiento.
 - Repetible: 1:N
 - Tipo: cadena de caracteres
 - Esquema de valores: código alfanumérico único para cada órgano/unidad/oficina extraído del Directorio Común gestionado por el Ministerio de Política Territorial y Administración Pública (MPTAP)
- **FechaAperturaExpediente:**
 - Repetible: 1
 - Tipo: fecha/hora
 - Esquema de valores: esquema de valores normalizado según el Sistema de Información Administrativa (SIA). Si el procedimiento no se encuentra en SIA: `<Órgano>_PRO_<ID_PRO_específico>`²⁰⁵²
- **Estado:** estado del expediente en el momento de intercambio
 - Repetible: 1
 - Tipo: cadena de caracteres
 - Esquema de valores:
 - Abierto
 - Cerrado
 - Índice para remisión cerrado
- **Interesado:** identificador del interesado
 - Repetible: 0:N
 - Tipo: cadena de caracteres
 - Esquema de valores:
 - Si ciudadano o persona jurídica: DNI, Número de Identificación de Extranjeros (NIE), Número de Identificación Fiscal (NIF) o similar
 - Si administración: `<Órgano>`
- **Tipo de firma:** indica el tipo de firma del indica del expediente
 - Repetible: 1:N
 - Tipo: cadena de caracteres
 - Esquema de valores:
 - «CSV»

`<AAAA>` Año de la fecha de creación del expediente. (longitud: 4 caracteres)

`<ID_específico>` Código alfanumérico que identifica de forma única al expediente dentro de los generados por la administración responsable. Cada administración puede diseñar el proceso de generación según sus necesidades, asegurando en cualquier caso su unicidad. Por lo tanto, este ID puede generarse de forma secuencial o bien, ser una réplica del ID utilizado a nivel interno de la administración. (longitud: 30 caracteres)

2052 Clasificación si el procedimiento no existe en SIA:

`<Órgano>`: Codificación del metadato «Órgano»

`<ID_PRO_específico>` Código alfanumérico que identifica de forma única al procedimiento dentro de los propios de la administración. Cada administración puede diseñar el proceso de generación según sus necesidades, asegurando en cualquier caso su unicidad. Por lo tanto, este ID puede generarse de forma secuencial o bien, ser una réplica del ID utilizado a nivel interno de la administración. (longitud: 30 caracteres)

- Formatos de firma electrónica de documentos electrónicos definidos en la NTI de Política de firma y certificados de la Administración

Si «Tipo de firma» = CSV

- **Valor CSV:** valor del CSV
 - Repetible: 1:N
 - Tipo: cadena de caracteres
 - Esquema de valores: N/A
- **Definición generación CSV:** referencia a la Orden, Resolución o documento que define la creación del CSV correspondiente
 - Repetible: 1:N
 - Tipo: cadena de caracteres
 - Esquema de valores: si AGE: referencia BOE: BOE-A-YYY-XXXXX. En otro caso, referencia correspondiente

1632. Resulta redundante la inclusión del identificador normalizado del órgano, ya que aparece como metadato obligatorio, así como parte del metadato «identificador», además de estar incluido en el metadato «clasificación» en el caso de que el procedimiento no se encuentre en SIA.

1633. En caso de intercambio, los metadatos mínimos obligatorios del expediente electrónico serán integrados bajo estructura XML establecida, sobre la que, si una organización lo considera conveniente, podría aplicarse una firma electrónica que incluyese dichos metadatos²⁰⁵³.

Sistema de Información Administrativa²⁰⁵⁴:

El SIA es una aplicación informática que reúne información sobre todos los procedimientos de la AGE de forma única, completa y actualizada. Sus destinatarios son cualquier Administración Pública.

Por medio del SIA se obtiene un catálogo, completo y actualizado, de información sobre todos los procedimientos de la AGE.

Entre sus objetivos se encuentran: simplificar y racionalizar los trámites y procesos de los procedimientos de la AGE, minimizando los costes involucrados; así como facilitar el mantenimiento y actualización de un Catálogo de procedimientos de la AGE.

El SIA es una aplicación informática que reúne información sobre todos los procedimientos de la AGE de forma única, completa y actualizada. Esta aplicación de forma sencilla y telemática permite:

- Acceder a información sobre:

2053 (España (ENI Guía EE), 2011), párrafo 54

2054

<http://administracionelectronica.gob.es/?_nfpb=true&_pageLabel=PAE_PG_CTT_General&langPae=es&iniciativa=215#action_result>. Consulta el 25.02.2012

- Cada uno de los procedimientos de la AGE a empleados públicos, a ciudadanos y a empresas.
- Una guía sencilla para ciudadanos en la que se recoge información y pasos a seguir en la tramitación de cada procedimiento.
- Posibilita la realización de estudios y análisis de los procedimientos de la AGE con el fin de facilitar su simplificación.
- Estadísticas e informes.
- La actualización de la información de forma sencilla, telemática, con la mínima dedicación:
 - Cada ministerio actualiza la información relacionada con sus procedimientos
 - La actualización de la información en cada departamento puede realizarse por distintas personas, por ejemplo los responsables de cada procedimiento, esto facilita la misma y posibilita que cada una de estas personas le dedique un tiempo mínimo.

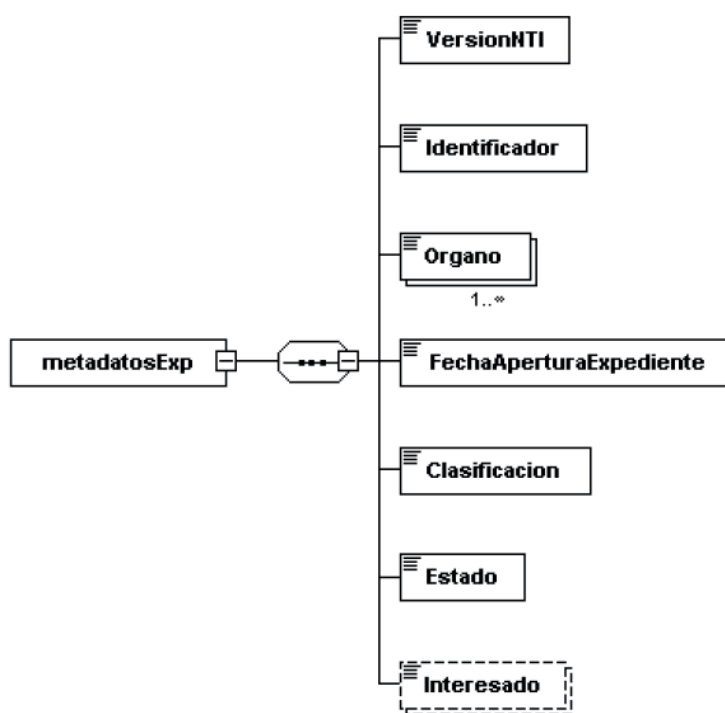


Ilustración 29: XSD Metadatos del expediente electrónico²⁰⁵⁵

1634. En el artículo 14 del Decreto de 2 de abril de 1954, por el que se aprobó el Reglamento de Procedimiento Administrativo del Ministerio de Trabajo, se estableció que «a todo expediente se le unirá una carpeta en la que figurará el número del mismo, autoridad ante quien se tramita, sección o dependencia componentes, razón social o nombre del interesado, petición que se formula, fecha de iniciación y de terminación, y un extracto sucinto,

2055 (España (ENI Guía EE), 2011), pág. 42

con sus fechas, de los diferentes trámites. Dentro de la carpeta figurará toda la documentación del expediente, por orden cronológico»²⁰⁵⁶.

6.9.6 Metadatos complementarios

1635. Estos metadatos responden generalmente a necesidades de descripción específicas. Están asociados a procesos de gestión interna²⁰⁵⁷.
1636. No están sujetos a las prohibiciones de modificación establecidas para los metadatos mínimos obligatorios. Dicha limitación no tendría sentido puesto que las variaciones en su valor responderían generalmente al reflejo de la evolución del expediente electrónico a lo largo de su ciclo de vida, finalidad de los propios metadatos complementarios²⁰⁵⁸.

6.10 Poder de disposición

1637. La LAE contempla la posibilidad de que los interesados puedan solicitar la consulta o puesta a disposición de los expedientes por medios electrónicos, mediante el acceso a una sede electrónica, o bien solicitar la remisión o envío del mismo²⁰⁵⁹.
1638. El apartado V de la NTI (intercambio de expedientes electrónicos) establece:
- «3. Cuando la naturaleza o la extensión de las pruebas o documentos que forman parte del expediente electrónico no permitan o dificulten notablemente su inclusión en una de las estructuras establecidas, se incorporará al expediente electrónico un documento en el que se especifique cuales son estas pruebas o documentos...
 - 4. El índice electrónico de los expedientes objeto de intercambio reflejará, al menos:
 - Fecha de generación del índice.
 - Para cada documento electrónico:
 - Identificador.
 - Huella digital.
 - Función resumen utilizada para su obtención.
 - Opcionalmente:
 - Fecha de incorporación al expediente.
 - Orden del documento dentro del expediente.
 - Si es el caso, la disposición de los documentos en carpetas y expedientes electrónicos anidados.

2056 Decreto de 2 de abril de 1954. Reglamento de Procedimiento Administrativo del Ministerio de Trabajo. Artículo 14.

2057(España (ENI Guía EE), 2011), párrafo 55

2058,(España (ENI Guía EE), 2011), párrafo 58

2059, (España (ENI Guía EE), 2011), párrafo 62

- 5. Para el intercambio de expedientes electrónicos, entre AA.PP, en procesos de actuación automatizada:
 - Se utilizará preferentemente la Red de comunicaciones de las AA.PP (SARA) como medio para la transmisión.
 - Si el expediente electrónico forma parte de un asiento registral, este será tratado como adjunto del mensaje de datos de intercambio.
- 6. En caso de intercambio de expedientes electrónicos entre AA.PP. que suponga una transferencia de custodia o traspaso de responsabilidad de gestión de expedientes que daban conservarse permanentemente, el órgano o entidad transferidora verificará la autenticidad e integridad del expediente en el momento de dicho intercambio»

1639. Cabe contemplar que los datos de los servicios de intercambio y consulta de expedientes se registren a través de los metadatos del expediente, permitiendo la trazabilidad de las distintas operaciones realizadas sobre el mismo²⁰⁶⁰.

1640. Según la NTI, la estructura a aplicar para el intercambio de expedientes electrónicos será:

- Un fichero XML que *incluirá*:
 - Índice *firmado*.
 - Metadatos mínimos obligatorios.
 - Opcionalmente, un elemento para incluir una visualización alternativa de la información del expediente, como podría ser el índice o el contenido completo de los documentos que lo componen.
- Los documentos electrónicos que componen el expediente bajo la estructura XML.

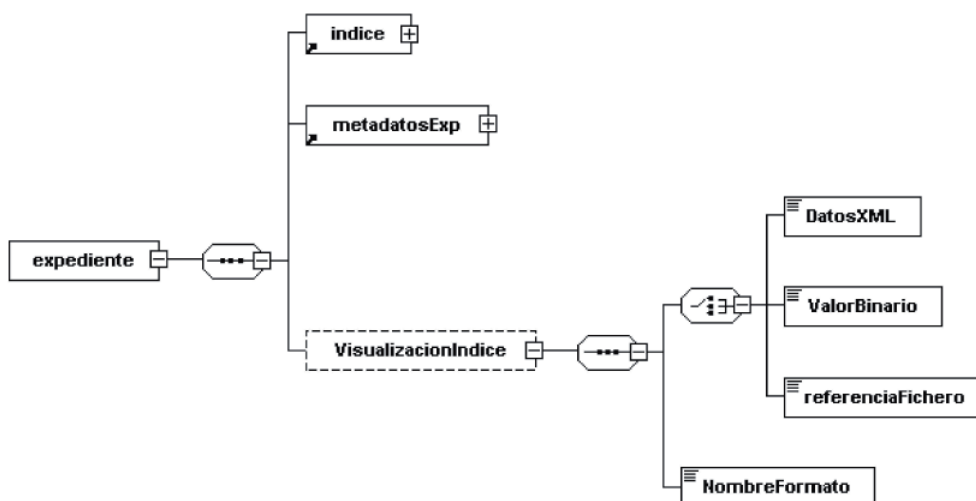


Ilustración 30: XSD de Expediente electrónico²⁰⁶¹

2060 (España (ENI Guía EE), 2011), párrafo 67

2061 (España (ENI Guía EE), 2011), pág. 39

1641. La NTI permite la inclusión en un expediente de documentos electrónicos en otros formatos y soportes. Con esto se respondería a aquellos casos en que una conversión a un formato electrónico convencional no fuese posible por las propias características del soporte físico origen o cuando una conversión de formato pudiese provocar la pérdida de valor probatorio del documento electrónico²⁰⁶².
1642. Para los procesos de actuación automatizada, además de las consideraciones de estructura y formato establecidas, la NTI dispone²⁰⁶³.
- Utilización preferente de la Red SARA como medio para la transmisión. Esta red proporciona los mecanismos que permiten validar la autenticidad e identidad de los emisores y receptores de los expedientes electrónicos a intercambiar, proporcionando una conexión fiable, segura, capaz y flexible entre las diferentes organizaciones, garantizando así un entorno cerrado y seguro de comunicaciones de los datos que se transmitan.
 - Asiento registral.
1643. Es importante tener en cuenta, con base en lo dispuesto en el apartado V.6 de la NTI, la responsabilidad de cada organización en cuanto a la gestión y conservación de las firmas electrónicas asociadas al expediente electrónico, con independencia de que esta hubiese sido realizada por ella misma o no.
1644. El ciudadano tiene derecho a *«conocer, en cualquier momento, el estado de la tramitación de los procedimientos en los que tengan la condición de interesados, y obtener copias de documentos contenidos en ellos»*, y a *«obtener copia sellada de los documentos, que presenten, aportándola junto con los originales, así como a la devolución de estos, salvo cuando los originales deban obrar en el procedimiento»*. Ambas previsiones parecen equiparar la palabra procedimiento a expediente, pues se refieren, por su redacción, que emplea el binomio continente-contenido, a la carpeta de los papeles administrativos²⁰⁶⁴.
1645. El artículo 105 CE establece que la Ley regulará *«el acceso de los ciudadanos a los archivos y registros administrativos, salvo en lo que afecte a la seguridad y defensa del Estado, la averiguación de los delitos y la intimidad de las personas»*²⁰⁶⁵.
1646. El artículo 37 LRJ-PAC²⁰⁶⁶ dispone que los ciudadanos tienen derecho a acceder a los registros y a los documentos que, formando parte de un expediente, obren en los archivos administrativos, cualquiera que sea la forma de expresión, gráfica, sonora o en imagen o el tipo de soporte material en que figuren, siempre que tales expedientes correspondan a procedimientos terminados en la fecha de la solicitud. Por otro lado establece que el acceso a los documentos que contengan datos referentes a

2062 (España (ENI Guía EE), 2011), párrafo 72

2063 (España (ENI Guía EE), 2011), párrafo 74

2064 (Rivero Ortega, 2008), pág. 93

2065 Párrafo 1890

2066 Párrafo 1927

la intimidad de las personas estará reservado a éstas, que, en el supuesto de observar que tales datos figuran incompletos o inexactos, podrán exigir que sean rectificadas o completados, salvo que figuren en expedientes caducados por el transcurso del tiempo, conforme a los plazos máximos que determinen los diferentes procedimientos, de los que no pueda derivarse efecto sustantivo alguno.

1647. El artículo 37 LRJ-PAC²⁰⁶⁷ debería suponer «*el principio del fin para una administración constituida en un bunker inaccesible que custodia los expedientes administrativos como ricos tesoros celosamente vigilados, jurídicamente protegidos por la regla del secreto riguroso*»²⁰⁶⁸.
1648. El sentido general de nuestro ordenamiento induce a pensar que, en realidad, el derecho de acceso se ejercita sobre documentos en tanto que los registros están constituidos por documentos y los archivos son, igualmente, una reunión de documentos. Si la LRJ-PAC hubiera utilizado esta palabra, se hubiera producido una simplificación terminológica notable, coincidente con la existente en otras legislaciones, y, al mismo tiempo, se hubiera descrito perfectamente la última realidad del derecho de acceso²⁰⁶⁹.
1649. Partiendo del principio general de publicidad de la actuación del poder público, salvo los casos en los que concurra uno de los límites previstos por la Ley, no debería exigirse acreditar un interés específico. Debería presumirse, en cambio, que cuando un ciudadano ejerce su derecho a conocer la información que la Administración tiene en su poder es porque le interesa, y tiene derecho a ser informado. Por desgracia, no suele interpretarse así siempre, ni en relación a la documentación administrativa, ni respecto de las resoluciones jurídicas, a pesar del principio constitucional de publicidad de la Justicia²⁰⁷⁰.
1650. Deberían diferenciarse los derechos de acceso a la documentación del artículo 35.a) LRJ-PAC²⁰⁷¹ que se atribuyen a los interesados, del derecho de acceso a archivos y registros del artículo 37 LRJ-PAC²⁰⁷² que se predica de los ciudadanos, con la condición de que se trate de procedimientos terminados en la fecha de la solicitud. Pues si para el primero parece preciso acreditar un interés, para ejercer el acceso, salvando los límites previstos, es

2067 Párrafo 1927

2068 Parada Vázquez, José Ramón, *Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común*, Marcial Pons, Madrid, 1993, pág. 154. Apud. (Rivero Ortega, 2008), pág. 119.

2069 Embid Irujo, Antonio, «El derecho de acceso a los archivos y registros administrativos», en Leguina Villa, Jesús/Sánchez Morón, Miguel, *La nueva Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común*, Tecnos, Madrid, 1993. Apud. (Rivero Ortega, 2008), pág. 119.

2070 (Rivero Ortega, 2008), pág. 120

2071 Párrafo 1918

2072 Párrafo 1927

suficiente con ostentar la condición de ciudadano, e incluso tal condición necesaria ha sido relativizada por parte de la doctrina²⁰⁷³.

1651. Otros problemas que plantea la interpretación del artículo 37 LRJ-PAC²⁰⁷⁴ son los relativos a la cláusula de interés público como posible límite general del derecho de acceso. La referencia a la eficacia del funcionamiento de los servicios públicos, o la limitación plena respecto de los procedimientos de naturaleza sancionadora o disciplinaria. El reconocimiento de la configuración legal de este derecho no puede suponer, dejarlo por entero a discreción de la Administración, luego estos límites deberían concretarse bastante más, para evitar la anulación del derecho por la práctica administrativa²⁰⁷⁵.
1652. Las críticas a las excesivas excepciones contempladas en el artículo 37 LRJ-PAC²⁰⁷⁶ ha sido generalizada, quizás porque muchas veces estas excepciones son interpretadas extensivamente debido a la existencia de un deber de custodia y el deber de confidencialidad, cuya vulneración puede dar lugar incluso a la exigencia de responsabilidades penales. Mientras no se reforme el derecho disciplinario de los funcionarios en el sentido de desincentivar las negativas al ejercicio del derecho de acceso, no se superará «...la actitud negativa o de temor ante las posibles consecuencias que podrían derivarse de una, quizá, excesiva permisividad frente a las solicitudes»²⁰⁷⁷.
1653. El régimen excepcional de los secretos oficiales, reflejado en el apartado sexto del artículo 48 de LJCA: «se excluirán del expediente, mediante resolución motivada, los documentos clasificados como secreto oficial, haciéndolo constar así en el índice de documentos y en el lugar del expediente donde se encontrarán los documentos excluidos»²⁰⁷⁸.
1654. Que los documentos y expedientes no se destruyan o extravíen es el presupuesto de su puesta a disposición de aquellos sujetos a los que el ordenamiento les reconozca el derecho de acceso²⁰⁷⁹.
1655. Igualmente es necesario evitar las alteraciones, sustracciones, deterioros o mutilaciones documentales de los expedientes administrativos, razón por la cual los archivos deben ser espacios seguros y debidamente protegidos por funcionarios responsables. Y no sólo en el momento del archivo, una vez

2073 (Rivero Ortega, 2008), pág. 120

2074 Párrafo 1927

2075 Pomed Sánchez, Luis Alberto, «El acceso a los archivos administrativos: el marco jurídico y la práctica administrativa», *Revista de Administración Pública*, núm. 142, 1997. Apud. (Rivero Ortega, 2008), pág. 120.

2076 Párrafo 1927

2077 Embid Irujo, Antonio, «El derecho de acceso a los archivos y registros administrativos», en Leguina Villa, Jesús/Sánchez Morón, Miguel, *La nueva Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común*, Tecnos, Madrid, 1993. Apud. (Rivero Ortega, 2008), pág. 131.

2078 Párrafo 2264

2079 (Rivero Ortega, 2008), pág. 138

terminados los procedimientos administrativos correspondientes. La garantía de conservación e inalterabilidad de los expedientes y documentos es obligada también durante la tramitación procedimental, por lo que es preciso localizar responsabilidades y regular obligaciones para despejar las dudas sobre quién puede hacer o no debe hacer qué con los documentos y expedientes²⁰⁸⁰.

1656. ¿Para qué pueden utilizarse los documentos y los expedientes? Esta pregunta tiene mucha trascendencia, toda vez que se presentan grandes ventajas derivadas de la gestión documental y el cruzado de los datos en manos de las AA.PP., técnicas que presentan serios riesgos desde el punto de vista de la protección de datos²⁰⁸¹.
1657. Como deja claro el artículo 6 LAE²⁰⁸² la posibilidad de tratar informáticamente los contenidos de los expedientes comporta riesgos que reclaman un tratamiento más escrupuloso, proyectado sobre el régimen de acceso, pero en ocasiones también sobre los contenidos mismos del expediente. En este sentido, habrá que plantearse hasta qué punto, en ciertos expedientes, deberán desaparecer o ser ocultados determinados datos concretos, las referencias personales de los sujetos a los que afectan. La posible aproximación del régimen de los expedientes, y sobre todo de los «híper-expedientes» de titularidad pública, obliga a extender aquí las garantías propias de la normativa de protección de datos²⁰⁸³.
1658. ¿Quién maneja los expedientes virtuales? Contestar esta cuestión resulta mucho más complejo que en el caso de los expedientes en papel, aunque en estos también se plantea el riesgo de que manos distintas a las del instructor se posen sobre los documentos administrativos. En el caso del expediente virtual, sin embargo, la relativa ubicuidad facilita una actuación sobre los documentos (electrónicos), que no se encuentran en un cajón o archivo bajo llave, sino en el disco duro de algún ordenador [cuando no en un compact disc (CD), o en un dispositivo USB²⁰⁸⁴, obligando a extremar las cautelas sobre la disposición de los documentos. Es necesario, ante este riesgo, adoptar medidas que permitan salvar el problema de la disolución de las responsabilidades en el manejo de estos documentos.
1659. El artículo 32 LAE define el expediente administrativo electrónico, como un conjunto de documentos electrónicos correspondientes a un procedimiento, contemplando que el foliado se llevará a cabo mediante un índice electrónico firmado, garantizando su integridad²⁰⁸⁵. Esta composición del expediente se produce a posteriori, por lo menos lo que a firma electrónica

2080 (Rivero Ortega, 2008), pág. 138

2081 Guichot Reina, Emilio, *Datos personales y Administración pública*, Civitas-Agencia de Protección de Datos de la Comunidad de Madrid, 2005. Apud. (Rivero Ortega, 2008), pág. 139.

2082 Párrafo 2074

2083 (Rivero Ortega, 2008), p 171.

2084 Universal Serial Bus

2085 Párrafo 2126

se refiere, lo que no debe impedir que el índice se vaya configurando junto al trazado del procedimiento, recogiendo los localizadores del gestor documental de todos los documentos que lo van conformando. Esta formación dinámica del índice del expediente es indispensable para que el interesado pueda acceder al contenido de los documentos que lo integran, mientras esta se encuentra en fase de tramitación.

6.11 Responsabilidades

1660. Respecto a la seguridad en el empleo de los medios electrónicos por las AA.PP., el artículo 4.f)²⁰⁸⁶ y h)²⁰⁸⁷ LAE dispone que el principio de seguridad en la implantación y utilización de los medios electrónicos por las AA.PP., se exigirá al menos el mismo nivel de garantías y seguridad que se requiere para la utilización de medios no electrónicos en la actividad administrativa. Por otra parte el principio de responsabilidad y calidad en la veracidad y autenticidad de las informaciones y servicios ofrecidos por las AA.PP. a través de medios electrónicos.²⁰⁸⁸
1661. Aparte de estas genéricas declaraciones, la LAE no se muestra demasiado preocupada por estas cuestiones pues no prevé ningún régimen disciplinario o sancionador específico. Lo cual no significa una total desprotección sino la necesidad de aplicar las medidas de responsabilidad que proceden de la normativa sobre el procedimiento administrativo, sobre la protección de datos personales o sobre los funcionarios²⁰⁸⁹.
1662. El artículo 41 LRJ-PAC²⁰⁹⁰ respecto del principio de oficialidad dispone que los titulares de las unidades administrativas y el personal al servicio de las AA.PP. que tuviesen a su cargo la resolución o el despacho de los asuntos, serán responsables directos de su tramitación, y adoptarán las medidas oportunas para remover los obstáculos que impidan, dificulten o retrasen el ejercicio pleno de los derechos de los interesados o el respeto a sus intereses legítimos, disponiendo lo necesario para evitar y eliminar toda anomalía en la tramitación de procedimientos. Los interesados podrán solicitar la exigencia de esa responsabilidad a la Administración Pública que corresponda.
1663. No se detallan, en cambio, otras manifestaciones muy destacadas de esa responsabilidad, como las relativas al manejo de los documentos, que si bien podrían encajar en las llamadas anomalías de tramitación, merecerían mayores precisiones, pues una de las principales responsabilidades de

2086 Párrafo 2068

2087 Párrafo 2070

2088 Queda clara la necesidad de articular este tipo de medidas. [(Rivero Ortega, 2008), pág. 181].

2089 (Sanz Larruga, 2010), pág. 749

2090 Párrafo 1933

quienes instruyen los procedimientos es la de garantizar el adecuado tratamiento de los documentos incorporados al expediente²⁰⁹¹.

1664. Tampoco se tipifican suficientemente en el derecho disciplinario las infracciones conectadas a las negligencias o incorrecciones en la gestión documental, salvo las relativas a la publicación o utilización indebida de secretos oficiales²⁰⁹², o al daño físico sobre los documentos²⁰⁹³. Hay que dirigirse al CP para encontrar en el tipo de infidelidad en la custodia de documentos, o intentar reconducir los casos más graves a posibles violaciones del deber de sigilo del funcionario público²⁰⁹⁴.

6.11.1 La vulnerabilidad del acceso a la información que reside en soportes electrónicos

1665. En la exposición de motivos de la LAE se hace referencia al principal reto que tiene la implantación de las TICs en la sociedad en general y en la Administración en particular, se trata de la problemática de la generación de confianza suficiente que elimine o minimice los riesgos asociados a su utilización. La desconfianza nace de la percepción, muchas veces injustificada, de una mayor fragilidad de la información en soporte electrónico, de posibles riesgos de pérdida de privacidad y de la escasa transparencia de estas tecnologías.
1666. Se ha comentado ya que la progresiva utilización de medios electrónicos suscita la cuestión de la privacidad de unos datos que se facilitan en relación con un expediente concreto pero que, archivados de forma electrónica como consecuencia de su propio modo de transmisión, hacen emerger el problema de su uso no en el mismo expediente en el que es evidente, desde luego, pero, sí la eventualidad de su uso por otros servicios o dependencias de la Administración o de cualquier Administración o en otro expediente.
1667. La disciplina del derecho de acceso a los documentos oficiales representa un parámetro muy significativo del nivel de transparencia de un determinado ordenamiento²⁰⁹⁵. Al fin y al cabo, el acceso telemático a la información es una de las más elementales exigencias para poder ejercer en condiciones óptimas el resto de los derechos utilizando medios telemáticos²⁰⁹⁶. El acceso a la información administrativa y, de forma más genérica, la transparencia de

2091 (Rivero Ortega, 2008), pág. 140

2092 Artículo 6.e) del Real Decreto 33/1986.

2093 Ibidem, artículo 7.f).

2094 García Macho, Ricardo, *Libertad de expresión y secreto profesional del funcionario público*, Tiran lo Blanch, Valencia, 1993. Apud. (Rivero Ortega, 2008), pág. 140.

2095 Fernández Ramos, S. *El derecho de acceso a los documentos administrativos*, Marcial Pons, Madrid, 1997, pág. 19. Apud. (Valero Torrijos J. , 2007), pág. 17

2096 Valero Torrijos, J. «El acceso telemático a la información administrativa: un presupuesto inexcusable para la e-Administración», en Cotino Hueso, L. (Coord.), *Libertades, democracia y gobierno electrónicos*, Comares, Granada, 2005. Apud. (Valero Torrijos J. , 2007), pág. 8.

la Administración Pública constituye una exigencia inexcusable para su configuración democrática, tanto por lo que se refiere a su vinculación con el ejercicio de derechos de participación, como, especialmente y por lo que ahora nos ocupa en relación con las mayores posibilidades de control que la accesibilidad conlleva; no sólo para la defensa de otros derechos vinculados sino, asimismo, aunque de forma más difusa para evitar comportamientos desviados ante la certeza de que se harán públicos los datos que permitan conocerlos.

1668. La LOPDP debe bastar. Para ello no se trata de hacer ninguna innovación al respecto, pero sí de establecer previsiones que garanticen la utilización de los datos obtenidos de las comunicaciones electrónicas para el fin preciso para el que han sido remitidos a la Administración.
1669. Los interesados en un procedimiento tienen derecho de acceso al mismo y ver los documentos. Lo mismo debe suceder, incluso sería más simple técnicamente, en un expediente iniciado electrónicamente o tramitado de esta forma. Dicho expediente debe poder permitir el acceso en línea a los interesados para verificar la situación del expediente, sin mengua de todas las garantías de la privacidad²⁰⁹⁷.
1670. En todo caso, la progresiva utilización de comunicaciones electrónicas, derivada del reconocimiento del derecho a comunicarse electrónicamente con la Administración, suscita la cuestión no ya de la adaptación de ésta —recursos humanos y materiales— a una nueva forma de relacionarse con los ciudadanos, sino también la cuestión de la manera de adaptar sus formas de actuación y tramitación de los expedientes y en general adaptar los procedimientos a la nueva realidad que imponen las TICs.
1671. La consagración de ese derecho de los ciudadanos a comunicarse electrónicamente con la Administración suscita, también, por ejemplo, la cuestión de la forma de utilizar y archivar dichas comunicaciones. Y lo plantea tanto en lo que podría considerarse la formación del expediente o el archivo de oficina -el vinculado a la tramitación de los expedientes-, como en lo que se refiere al archivo de los expedientes ya tramitados.

6.12 Valor jurídico

1672. Una cuestión jurídica del primer orden es la relativa al valor que puede asignársele al expediente como reflejo documental de una realidad con efectos sobre los derechos y las obligaciones, tanto de la Administración, como de los interesados particulares. Básicamente, se trata de determinar hasta que punto el expediente puede servir para probar los hechos, ante las posibles controversias que pueden suscitarse tras la adopción de decisiones o intervenciones administrativas que encuentran fundamento de los documentos del expediente. No hay que olvidar que la prueba de los hechos

2097 Apartado III de la Exposición de motivos de la LAE. Párrafo 2053

es, con todas sus limitaciones, la vía jurídica para intentar aproximarse a la verdad²⁰⁹⁸.

1673. La literatura sobre la prueba en el procedimiento y en el contencioso-administrativo destaca los efectos probatorios de determinados documentos elaborados por la Administración, pero sólo de algunos, no reconociéndose igual carácter a cualquier escrito que pueda aparecer en un expediente, ni admitiéndose con carácter general la excepción de las reglas probatorias comunes, ni un posible traslado de la carga de la prueba a los interesados, en beneficio de la Administración²⁰⁹⁹. En el Derecho positivo, sólo se contempla expresamente una excepción a estas reglas, introduciendo una presunción *iuris tantum*, el apartado 3 del artículo 137 LRJ-PAC²¹⁰⁰ para: «los hechos constatados por funcionarios a los que se reconoce la condición de autoridad, y que se formalicen en documento público observando los requisitos legales pertinentes, tendrán valor probatorio sin perjuicio de las pruebas que en defensa de los respectivos derechos o intereses puedan señalar o aportar los propios administrados»²¹⁰¹.
1674. El artículo 46.4 LRJ-PAC²¹⁰² dispone que tienen la consideración de documento público administrativo los documentos válidamente emitidos por los órganos de las AA.PP.
1675. Habrá que distinguir los tipos de documentos, así como su contenido y forma de elaboración, a la hora de reconocerles tanto valor probatorio. «*aunque, en efecto,... todo documento administrativo lleve implícita la seguridad consustancial a la fe pública, no puede aceptarse, sin embargo, que todos ellos posean el mismo grado de capacidad para hacer prueba plena de los hechos que incorporan. Este atributo debe quedar reservado a los documentos que reflejen la existencia de datos cuya constancia obra en poder de la Administración*»²¹⁰³.
1676. Distinto concepto de documento público administrativo sería el concepto de documento administrativo, excluyendo los documentos aportados por los particulares al expediente. Pues aunque puede ser conveniente unificar en algunos aspectos el régimen jurídico todos los documentos contenidos en el expediente, con independencia de su origen, también es obligado meditar si el atribuir el carácter de documento administrativo a algunos de ellos —o a todos— supone conferirles un especial valor jurídico. En una definición restringida de documentos administrativos deberíamos diferenciar aquellos

2098 Taruffo, Michele, *La prueba de los hechos*, Trotta, Madrid, 2002. Apud. (Rivero Ortega, 2008), pág. 142.

2099 Barrero Rodríguez, Concepción, *La prueba en el procedimiento administrativo*, Aranzadi, Pamplona, 2001. Apud. (Rivero Ortega, 2008), pág. 143.

2100 Párrafo 2040

2101 Aguado Cudolá, Vicenc, *La presunción de certeza en el Derecho administrativo sancionador*, Civitas, Madrid, 1994. Apud. (Rivero Ortega, 2008), pág. 143.

2102 Párrafo 1951

2103 Barrero Rodríguez, Concepción, *La prueba en el procedimiento administrativo*, Aranzadi, Pamplona, 2001. Apud. (Rivero Ortega, 2008), pág. 144.

que constituirán pruebas preconstituidas (las actas de inspección, por ejemplo), de aquellos otros que no tendrán, a efectos probatorios y de revisión judicial ulterior, más valor que los documentos aportados por los ciudadanos²¹⁰⁴.

1677. Considerar como documentos administrativos los recogidos en el expediente no puede suponer en ningún caso concederles un valor jurídico máximo, como el que se da a la cosa juzgada, cercano al de una presunción *iuris et de iure*²¹⁰⁵. El expediente administrativo no contiene, necesariamente, la verdad jurídica de los hechos, pues no tiene el mismo valor que puede otorgársele, por ejemplo, a una sentencia firme²¹⁰⁶.
1678. El expediente administrativo constituye material probatorio que queda incorporado al proceso y su contenido no puede ser desconocido por el tribunal que ha de decidir el mismo en la tarea de valorar la prueba. «*las actuaciones del expediente administrativo constituyen un material probatorio que queda incorporado al proceso y como tal merece la atención valorativa del tribunal*»²¹⁰⁷. En otra sentencia del mismo tribunal se indica que «... *en el campo de la prueba el expediente sirve de punto de partida para dar por acreditados unos hechos y poder intentar desvirtuar otros*»²¹⁰⁸.
1679. Tal y como proponen los procesalistas, el expediente sirve para formar el criterio de la Administración y el del juzgador, pero no puede reconocérsele un valor excesivo porque ello situaría a los ciudadanos en una relación extraordinariamente desfavorable en sus conflictos con las oficinas públicas, comportando riesgos de abusos y arbitrariedades. Los hechos que resultan del expediente únicamente forman parte de la premisa fáctica de la sentencia cuando esos hechos son admitidos por ambas partes²¹⁰⁹.
1680. Aun reconociendo una imparcialidad presunta y una responsabilidad en la Administración a la hora de valorar los documentos oficiales, su consideración como pruebas preconstituidas supone conferir demasiado poder a las autoridades²¹¹⁰.
1681. El valor jurídico que se conceda al expediente electrónico será probablemente una de las claves de su progresiva implantación, pues sólo se irán sustituyendo las clásicas carpetas de papeles de las oficinas públicas por «carpetas» de programas de ordenador, en la medida que estas últimas

2104 (Rivero Ortega, 2008), pág. 145

2105 Presunción establecida por la ley, que considera que un determinado hecho, o un determinado acontecimiento, se entiende probado simplemente por darse los presupuestos para ello. [https://es.wikipedia.org/wiki/Presuncion_\(derecho\)](https://es.wikipedia.org/wiki/Presuncion_(derecho)). Consultado 1.06.2013

2106 (Rivero Ortega, 2008), pág. 145

2107 Sentencia del Tribunal Supremo de 15 de junio de 1983 (RJ 1983/3529).

2108 Sentencia del Tribunal Supremo de 26 de septiembre de 1988 (RJ 1988/7255)

2109 Blanquer Criado, David, *La prueba y el control de los hechos por la Jurisdicción Contencioso-Administrativa*, Tiran lo Blanch, Valencia, 2006, pág. 248. Apud. (Rivero Ortega, 2008), pág. 146.

2110 Bentham, Jeremías, *Tratado de las pruebas judiciales*, Comares, Granada, 2001. Apud. (Rivero Ortega, 2008), pág. 146.

puedan cumplir las mismas funciones que aquéllas, sin menoscabo de su posible utilidad tanto en sede administrativa como judicial. En principio parece que el valor debería ser el mismo que el del expediente en papel, pero con las debidas garantías, destinadas a conseguir el respeto a los principios de complitud y veracidad de la información que contenga²¹¹¹.

1682. En lo relativo a la autenticidad, serán fundamentales las «arquitecturas de control», esto es, la seguridad de los programas, convenientemente revisada mediante las correspondientes auditorías de protección de datos, y mediante procedimientos que garanticen la inalterabilidad de los contenidos, de manera que no puedan ser manipulados, ni por la propia Administración (irregularmente), no por sujetos externos que vulneren sus protocolos de defensa²¹¹².
1683. No es suficiente, por tanto, con la firma electrónica. Es preciso demostrar que los expedientes virtuales no pueden ser modificados sin dejar rastro de esa alteración. Las Administraciones deben tener sistemas de seguridad suficientemente actualizados para evitar que esto ocurra²¹¹³.
1684. Las posibilidades de un mejor aprovechamiento de la información acumulada en las bases de datos de las Administraciones, permitirá a estas mejorar su toma de decisiones. Herramientas como la Minería de Datos para incrementar la legalidad, la eficacia y la eficiencia administrativas, han puesto de manifiesto su desatacado valor²¹¹⁴.
1685. No basta con almacenar la información archivando los expedientes. También es necesario llevar a cabo una labor de tratamiento y sistematización de los datos que contienen para que puedan ser usados en el futuro para formar el criterio y la voluntad de la Administración en el momento de decidir. En definitiva, se trata de trasponer las aplicaciones ofrecidas por la Informática a los procesos de adopción de decisiones jurídicas, a la Administración y al procedimiento administrativo²¹¹⁵.
1686. La función jurídica por excelencia de la exigencia de documentación es la probatoria, también asociada desde sus orígenes a la acumulación de expedientes en los depósitos creados por el poder: «...el criterio que presidió la recogida de las *chartae*, hasta entonces dispersas por distintos escritorios o en manos de los antiguos oficiales encargados de ellas o en las de sus

2111 Robnagel, «Möglichkeiten Für Tansparenz und Öffentlichkeit im Verwaltungshandeln unter besonderer Berücksichtigung des Internet als Instrument der Staatskommunikation», Hoffman-Riem/Schmid-Abman, *Verwaltungsrecht in der Informationsgesellschaft*, Nomos, Baden-Baden, 2002. Apud. (Rivero Ortega, 2008), pág. 182.

2112 (Rivero Ortega, 2008), pág. 182.

2113 (Rivero Ortega, 2008), pág. 182.

2114 Vid. Segarra Tormo, Santiago, «El papel de las tecnología de la información y de las comunicaciones en la reforma de la Administración», en Saiz Moreno, Fernando (Dir.), *Estudios para la Reforma de la Administración Pública*, INAP, Madrid, 2004. Apud. (Rivero Ortega, 2008), pág. 189.

2115 Vid. Kilian, *Juristicshe Entescheidungen und elektronische Daten verarbeitung*, 1974. Perez Luño, Antonio Enrique, *Manual de Informática y Derecho*, Ariel, Barcelona. Apud. (Rivero Ortega, 2008), pág. 190.

herederos, tuvo que ver, ante todo, con el carácter probatorio que poseían las escrituras; en ellas, estaba encerrado el justo título de los derechos que se ejercían y de los deberes que, a su vez, habían o se les habían de satisfacer, por lo que no es de extrañar que las chancillerías y los escribanos de número contaran desde muy pronto con archivos en que recoger procesos judiciales y documentos de fe pública»²¹¹⁶.

1687. Como indica Blanquer Criado «la remisión del expediente no sirve para exonerar a la Administración de la obligación procesal de afirmar los hechos; tampoco habilita al Tribunal a sustituir a la Administración en el examen y valoración de los hechos que resultan del expediente»²¹¹⁷.
1688. El control ejercido por la Jurisdicción Contencioso-administrativa debe dirigirse, de acuerdo con el artículo 24 CE²¹¹⁸ a la protección de derechos e intereses, y a estos efectos también resulta relevante la existencia y conservación del expediente administrativo. No en vano se ha contemplado tradicionalmente, en nuestras sucesivas leyes reguladoras de la Jurisdicción Contencioso-administrativa, un trámite de envío del expediente, que se ha considerado esencial. ¿Por qué es tan necesario disponer del expediente? Pues porque en el mismo deben estar reflejados los presupuestos y las razones de la decisión o las decisiones administrativas en cada caso²¹¹⁹.
1689. Todos los autores reconocen que mediante el procedimiento, y en concreto a la vista del expediente, puede averiguarse si la discrecionalidad se ha ejercido o no correctamente: «de esta manera, la falta de comprobaciones de los hechos en que la decisión se funda, la ausencia de informes preceptivos y de los motivos de su eventual rechazo, la falta o manifiesta inadecuación de la respuesta a las alegaciones y observaciones de los interesados o participantes en el procedimiento pueden constituir indicios de un uso ilícito de las potestades discrecionales»²¹²⁰.
1690. En aquellos países donde se han desarrollado al máximo las posibilidades de acceso a los expedientes administrativos por parte de los ciudadanos, han disminuido las posibilidades de abuso de poder y de mala administración, reduciendo la arbitrariedad al situar a las autoridades y funcionarios públicos ante los ojos vigilantes de los ciudadanos²¹²¹.
1691. En el artículo 93.1 LRJ-PAC se dispone que: «las AA.PP. no iniciarán ninguna actuación de ejecución de resoluciones que limite derechos de los particulares sin que previamente haya sido adoptada la resolución que

2116 Bouza Álvarez, Fernando J., *Del escribano a la biblioteca. La civilización escrita europea en la alta Edad Moderna (s. XV-XVII)*, Síntesis, Madrid, 1993. Apud. (Rivero Ortega, 2008), pág. 190.

2117 Blanquer Criado, David, *La prueba y el control de los hechos por la Jurisdicción Contencioso-Administrativa*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2006. Apud. (Rivero Ortega, 2008), pág. 190.

2118 Párrafo 1887

2119 (Rivero Ortega, 2008), pág. 192.

2120 Sánchez Morón, Miguel, *Discrecionalidad administrativa y control judicial*, Tecnos, Madrid, 1994, pg. 150. Apud. (Rivero Ortega, 2008), pág. 192.

2121 (Rivero Ortega, 2008), pág. 192.

autorice la actuación administrativa»²¹²². Y esta resolución, habrá que entender, debe quedar documentada, tener un reflejo escrito de acuerdo con los requisitos de forma del artículo 55 LRJ-PAC^{2123 y 2124}.

1692. Para que sea realmente posible la consideración de toda esta información, es preciso integrarla en soportes electrónicos, por lo que no es inverosímil pensar que en un futuro no muy lejano —y tendencialmente ya ahora— termine imponiéndose un principio de reflejo electrónico de todas las intervenciones administrativas, o *principio de informatización de las actuaciones administrativas*, con el mismo sentido que impulsó, durante los últimos quinientos años, el principio de documentación en papel de las intervenciones del poder público. Las funciones propias del papel en los últimos mil años serán sustituidas por las nuevas tecnologías, en un plazo menor al siglo, probablemente. Que este cambio sea positivo para la humanidad dependerá, en gran medida, del marco normativo en el que se produzca²¹²⁵.
1693. La construcción de los expedientes electrónicos, conforme al artículo 32 LAE²¹²⁶, permite que cuando un órgano judicial (o cualquier otra institución que tenga acceso al mismo, como puede ser el caso del recurrente), en lugar de enviarle el contenido, se habilite el acceso telemático al mismo. Esto aporta una mayor celeridad en la tramitación de recurso contencioso-administrativo (o cualquier otro proceso que requiere el acceso al expediente), también se consigue erradicar la posibilidad de dilatar la puesta a disposición, lo que supone una mayor seguridad jurídica. No hay que olvidar que estos nuevos modelos de gestión también suponen un ahorro de tiempo y un ahorro económico para los solicitantes de la información, así como para la propia Administración.

6.13 Principio de exigencia

1694. La voluntad administrativa requiere para su correcta formación y manifestación un reflejo documental, como requisito jurídico y práctico cuyo fundamento último es similar al de exigencia de documentación y formalización especial de tantos actos en el Derecho Privado, en el que desde el Derecho Romano se observa una tendencia cada vez mayor a la sustitución de los actos verbales, predominantes en las primeras etapas de Roma, por otros reflejos de la voluntad²¹²⁷.

2122 Párrafo 2024

2123 (Rivero Ortega, 2008), pág. 193

2124 Párrafo 1959

2125 (Rivero Ortega, 2008), pág. 194.

2126 Párrafo 2128

2127 (Rivero Ortega, 2008), pág. 147

1695. El artículo 55 LRJ-PAC²¹²⁸ aunque refiriéndose a la forma de los actos administrativos, mantiene el principio general de la producción escrita.
1696. Queda perfectamente claro que, frente a la libertad de formas de la manifestación de voluntad en el Derecho Privado, el Derecho Administrativo establece requisitos de forma, destacando la escritura. Pero no sólo la escritura, pues nuestro derecho positivo presenta normas que establecen otras exigencias de documentación de los actos administrativos, como el RDIIMI²¹²⁹.
1697. En Estados Unidos existe la National Archives and Records Administration²¹³⁰, un ente federal dedicado específicamente a orientar hacia la buena gestión de los expedientes administrativos, responsable de ayudar a las otras agencias a mantener en condiciones apropiadas su documentación, con funciones que incluyen la decisión sobre el tiempo de conservación de los distintos expedientes, dependiendo de su importancia, y la organización de archivos para el almacenamiento de aquellos expedientes que deban ser conservados de manera permanente²¹³¹.
1698. Hay manifestaciones de la voluntad administrativa, sin embargo, que exceptúan este principio de documentación, propio de las naciones más desarrolladas y las mejores democracias, como son los casos del silencio administrativo o el acto administrativo implícito²¹³².
1699. Estos casos son patológicos y, por ello mismo, rechazables. La Administración debe hablar con el papel. La voluntad administrativa no puede recibir el mismo tratamiento que la voluntad privada, pues si ésta es autónoma, aquélla está sujeta, de manera más fuerte, al principio de legalidad administrativa, si queremos diferenciarlo claramente de la limitación meramente externa de la voluntad propia de los sujetos privados²¹³³.
1700. Hay otras actuaciones administrativas con efectos sobre derechos de las que no queda constancia documental, con las consiguientes dificultades probatorias en el caso de plantearse recurso. Es el caso del examen oral, cuyos inconvenientes desde un punto de vista jurídico son conocidos desde atrás en nuestro derecho, como refleja la Sentencia del Tribunal Supremo de 7 de enero de 1932, al reconocer la imposibilidad de control cuando los ejercicios no se realizan por escrito o son reflejados documentalmente de alguna forma²¹³⁴.

2128 Párrafo 1959

2129 (Rivero Ortega, 2008), pág. 147

2130 NARA

2131 (Rivero Ortega, 2008), pág. 152

2132 (Rivero Ortega, 2008), pág. 154

2133 (Rivero Ortega, 2008), pág. 154

2134 (Rivero Ortega, 2008), pág. 154

1701. Los reglamentos universitarios que exigen la grabación u otro reflejo de los exámenes realizados oralmente no son más que normas que imponen, particularmente, el principio de documentación²¹³⁵.
1702. La LEC, en su artículo 146²¹³⁶ sobre la documentación de las actuaciones, establece que las actuaciones procesales que no consistan en escritos y documentos se documentarán por medio de actas, diligencias y notas. Asimismo, cuando la ley disponga que se levante acta, se recogerá en ella, con la necesaria extensión y detalle, todo lo actuado.
1703. El control sirve para comprobar la adecuación de lo que es, al deber ser ordenado por las normas, pues sin esa comparación entre lo que ocurre realmente y lo que las leyes prescriben, la legalidad resulta sumamente debilitada, tanto en la sujeción de los particulares como cuando nos referimos a la Administración, cuya vinculación, más allá del debate entre legalidad positiva o negativa, ha de ser en todo caso más fuerte²¹³⁷.
1704. Si se trata de comprobar si la Administración ha obrado correctamente, la mayoría de las veces tras la realización de sus conductas o la toma de sus decisiones, se hacen imprescindibles elementos determinantes del conocimiento de lo que la Administración ha hecho, pues si sus comportamientos fueran ininteligibles, difícilmente podría desarrollarse el control, del que es presupuesto el manejo de información²¹³⁸.
1705. El control de las AA.PP. no corresponde a una sola institución, como es la Jurisdicción contencioso-administrativa, sino que debe responder para garantizarlo ante otros órdenes jurisdiccionales. La revisión de las decisiones administrativas no sería posible sin dejar constancia, y *este hecho* fue, precisamente, la principal razón del auge de la escritura a partir del siglo XVI, tanto entre los mercaderes, como para el Rey²¹³⁹.
1706. Ha sido y sigue siendo un lugar común, en toda experiencia burocrática, reclamar la constancia por escrito de ciertas decisiones para localizar perfectamente las responsabilidades por las mismas, pues al ordenar y firmar determinados actos, la autoridad que lo hace queda «retratada» en el papel, que pasa a convertirse en un elemento certificadorio de quién, cuándo y cómo ha activado el aparato administrativo. Las nuevas tecnologías pueden favorecer aún más estas posibilidades de control²¹⁴⁰.

2135 (Rivero Ortega, 2008), pág. 154

2136 Párrafo 2277

2137 *Vid.* García de Enterría, Eduardo; Fernández Rodríguez, Tomás Ramón, *Curso de Derecho Administrativo*, Civitas, Madrid, 2006. Apud. (Rivero Ortega, 2008), pág. 191.

2138 (Rivero Ortega, 2008), pág. 191.

2139 Bouza Álvarez, Fernando J., *Del escribano a la biblioteca, La civilización escrita europea en la alta Edad Moderna (s. XV-XVII)*, Síntesis, Madrid, 1993.

2140 *Vid.* Pitschas, «Allgemeines Verwaltungsrecht als Teil der öffentlichen Informationsordnung», en Hoffmann-Rien; Schmidt-Abmann; Schuppert (Hrsg.), *Reform des Allgemeinen Verwaltungsrechts*, Nomos, Baden-Baden, 1993. Apud. (Rivero Ortega, 2008), pág. 192.

1707. Existe una norma ISO, la 1548:2001, específicamente orientada a la gestión de documentos, estableciéndose una serie de principios directores que coinciden en parte con los presupuestos jurídicos del expediente administrativo²¹⁴¹.

6.14 Archivo

1708. Aunque debe abordarse la problemática de la conservación como un todo, el foco principal son los documentos. Por esta razón es imprescindible definir, modelar e implementar una forma de estructurar y agrupar todos los componentes que son objeto de conservación en un contenedor neutral, para que dejen de ser dependientes del código original y puedan ser almacenados en un formato de conservación. Si unimos, en un mismo contenedor, los documentos u objetos digitales y sus metadatos, se crea una entidad que puede existir en cualquier entorno informático, ya que incluye toda la información necesaria para acceder y representar el documento²¹⁴².
1709. Cualquier tramitación genera un cúmulo de evidencias electrónicas. Algunas de ellas toman forma documental, pero otras son datos estructurados que reflejan etapas clave del procedimiento: validaciones, aprobaciones, identificadores de acciones realizadas en sistemas externos. Por este motivo, cuando se identifican series documentales en un entorno digital, los componentes de una misma serie quedan diseminados en múltiples ubicaciones y estructuras. La aplicación de ciclos de vida resulta en estos casos extremadamente compleja, y puede conllevar la valoración y selección separada de los documentos de una misma serie documental por motivos estrictamente tecnológicos²¹⁴³.
1710. Para evitar esta situación, el objetivo ha sido agrupar en un único objeto digital absolutamente toda la información generada por una tramitación, incluyendo tanto los documentos formalizados como cualquier tipo de evidencia o traza. Esto permite, en primer lugar, establecer un único punto de acceso para obtener información sobre el estado de tramitación, y en segundo lugar hacer posible la aplicación de ciclos de vida en función únicamente del valor evidencial de la información²¹⁴⁴.
1711. Este *objeto digital único* corresponde exactamente al concepto de *unidad documental compuesta*, el expediente en su concepto más amplio (reglado y no reglado). De este modo se consigue simplificar la gestión documental

2141 (Rivero Ortega, 2008), pág. 194.

2142 (Nualart Mercadé, 2008), pág. 187

2143 (Serra Serra, La gestión y conservación de documentos electrónicos mediante el sistema Baula, 2008), pág. 266

2144 (Serra Serra, La gestión y conservación de documentos electrónicos mediante el sistema Baula, 2008), pág.266

mediante la superposición de un concepto archivístico (el expediente) a los conceptos tecnológicos de datos estructurados y no estructurados²¹⁴⁵.

1712. El Real Decreto de 17 de julio de 1858, creo la Junta Superior Directiva de Archivos, Bibliotecas y Museos, al tiempo que se regulaban los cuerpos de archiveros, bibliotecarios y arqueólogos²¹⁴⁶.
1713. Conforme se dispone en el Artículo 20 del Real Decreto de 23 de octubre, por el que se aprobó el Reglamento de Procedimiento Administrativo en el ramo de la Gobernación, *«cuando en alguna dependencia del ramo se advierta la falta total o parcial de un expediente, el Jefe de la misma ordenará la instrucción del que sea oportuno para depurar, y en su caso, exigir las responsabilidades que procedan, dictando al mismo tiempo las medidas necesarias para recuperarle o rehacerle»*²¹⁴⁷.
1714. El Reglamento de Procedimiento Administrativo del Ministerio de Industria, aprobado por Decreto de 23 de septiembre, en su artículo 67 se dispuso que *«cuando cualquier clase de expediente, total o parcialmente, sufre extravío o deterioro de tal naturaleza que hiciera imposible su utilización, el funcionario a cuyo cargo estuviese lo pondrá inmediatamente en conocimiento del Jefe de la Sección o Servicio a que pertenezca, el cual ordenará su reconstrucción y simultáneamente procederá al esclarecimiento de las causas que motivaron el extravío o deterioro, por si hubiere lugar a exigir responsabilidades»*²¹⁴⁸.
1715. El Decreto 914/1969, de 1 de mayo creó el Archivo General de la Administración Civil, con la misión de recoger, seleccionar, conservar y disponer, para información e investigación científica, los fondos documentales de la Administración Pública que carezcan de vigencia administrativa.
1716. El artículo 179 ROF establece que *«los expedientes tramitados pasarán periódicamente al archivo y tendrán índice alfabético duplicado en que se exprese el asunto, número de folios y cuantos detalles se estimen convenientes»*²¹⁴⁹. En la LJCA (artículo 48) se dispone que: *«el expediente, original o copiado, se enviará completo, foliado y, en su caso, autenticado, acompañado de un índice, asimismo autenticado, de los documentos que contenga. La Administración conservará siempre el original o una copia autenticada de los expedientes que envíe. Si el expediente fuere reclamado por diversos Juzgados o Tribunales, la Administración enviará copias autenticadas del original o de la copia que conserve»*²¹⁵⁰.

2145 (Serra Serra, La gestión y conservación de documentos electrónicos mediante el sistema Baula, 2008), pág. 266

2146 Ver: <<http://www.bne.es/es/Colecciones/Archivo/archivojunta.html>>

2147 Gaceta de Madrid de 25 de octubre

2148 BOE de 11 de octubre de 1954

2149 Párrafo 2294

2150 Párrafo 2264

1717. Si bien en la interpretación conjunta de los artículos 37²¹⁵¹, 38²¹⁵² y 45²¹⁵³ LRJ-PAC se encuentran «*los instrumentos necesarios para la interconexión documental administrativa*»²¹⁵⁴, tal interconexión no se ha llevado a cabo aún, hasta el punto de que la falta de cobertura de esta necesidad, reclamada por los archiveros, contraría numerosos objetivos modernizadores de la Administración²¹⁵⁵.

6.14.1 Componentes del expediente electrónico

1718. Documentos electrónicos. La integración de los documentos electrónicos en un expediente se podrá realizar por cualquiera de los siguiente métodos²¹⁵⁶:
- Directamente como elementos independientes.
 - Dentro de una carpeta, entendida ésta como una agrupación de documentos electrónicos creada por un motivo funcional
 - Parte de otro expediente, anidado al primero.
1719. Índice electrónico:
- Garantizará la integridad del expediente electrónico y permitirá su recuperación siempre que sea preciso.
 - El índice electrónico recogerá el conjunto de documentos electrónicos asociados al expediente en un momento dado y, si es el caso, su disposición en carpetas o expedientes.
1720. Firma del índice electrónico: se realizará por la Administración, órgano o entidad.
1721. Metadatos del expediente electrónico
- Se asociarán en la formación del expediente para su remisión o puesta a disposición.
 - No serán modificados en ninguna fase posterior del procedimiento administrativo, a excepción de modificaciones necesarias para la corrección de errores u omisiones en el valor inicialmente asignado.
 - Se podrán asignar metadatos complementarios para atender a necesidades de descripción específicas.

2151 Párrafo 1927

2152 Párrafo 1928

2153 Párrafo 1946

2154 Sánchez Blanco, Ángel, «El sistema de archivos: de las referencias histórico-culturales a las bases de las Administraciones públicas», *Revista Española de Derecho Administrativo*, núm. 167, 1990. Apud. (Rivero Ortega, 2008), pág. 226.

2155 Cruces Blanco, Esther, «Los sistemas de archivos en España en la actualidad: el sistema de archivos estatales; el sistema andaluz de archivos; realidades y retos», *Archivi*, núm. 1, 2006. Apud. (Rivero Ortega, 2008), pág. 136.

2156 (España (RNTIEE), 2011), pág. 87109

6.14.2 Intercambio de expedientes electrónicos

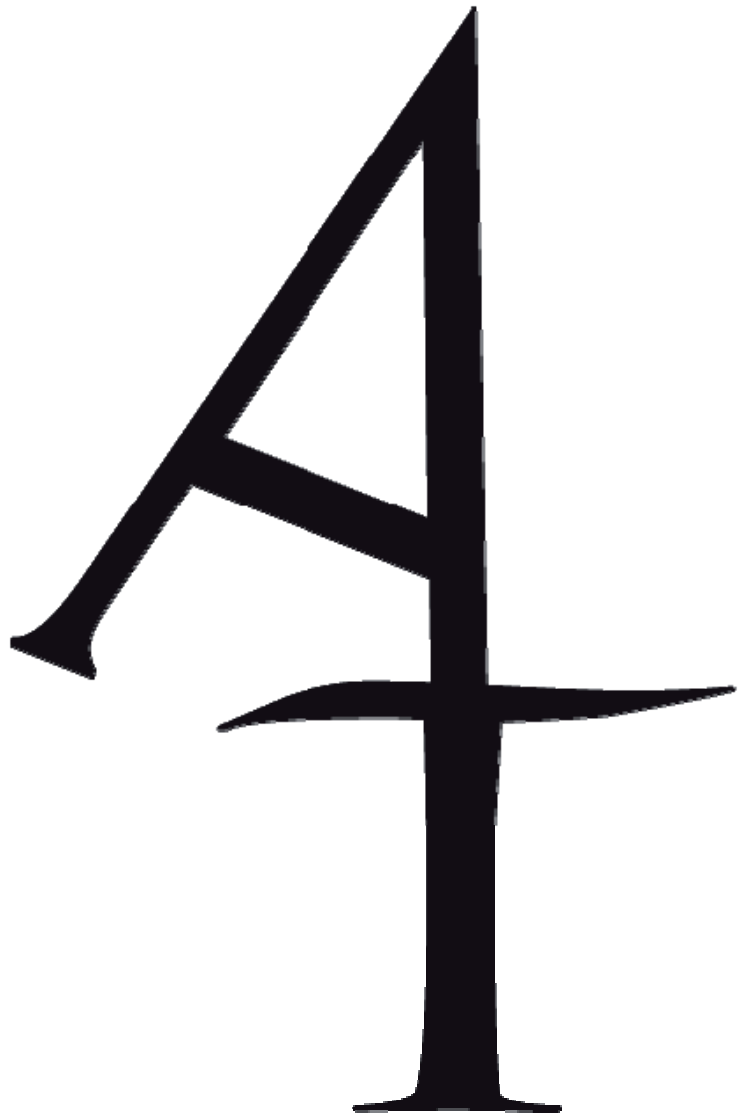
1722. El intercambio de expedientes electrónicos, a los efectos de remisión y puesta a disposición, se realizará mediante el envío en primer lugar de la estructura. Tras el envío de dicha estructura, se enviarán cada uno de los documentos electrónicos que componen el expediente, en el orden indicado en el índice²¹⁵⁷.
1723. Contenido del índice electrónico objeto de intercambio²¹⁵⁸:
- Fecha de generación del índice.
 - Para cada documento electrónico:
 - Identificador.
 - Huella digital.
 - Función resumen utilizada para su obtención.
 - Opcionalmente, la fecha de incorporación al expediente y el orden del documento dentro del expediente.
 - Si es el caso, la disposición de los documentos en carpetas y expedientes electrónicos anidados.
1724. Cuando el intercambio se realice entre Administración en procesos de actuación automatizada²¹⁵⁹:
- Se utilizará preferentemente la Red de comunicaciones de las AA.PP. españolas como medio para la transmisión.
 - Si el expediente electrónico forma parte de un asiento registral, este será tratado como adjunto del mensaje de datos de intercambio.
1725. En caso de intercambio de expedientes electrónicos entre AA.PP. que suponga una transferencia de custodia o traspaso de responsabilidad de gestión de expedientes que deban conservarse permanentemente, el órgano o entidad transferidora verificará la autenticidad e integridad del expediente en el momento de dicho intercambio²¹⁶⁰.

2157 (España (RNTIEE), 2011), pág. 87110

2158 (España (RNTIEE), 2011), pág. 87110

2159 (España (RNTIEE), 2011), pág. 87111

2160 (España (RNTIEE), 2011), pág. 87111



7 Construcción del documento administrativo electrónico mediante la secuenciación de sus elementos por capas.

«Me interesa el futuro porque es el sitio donde voy a pasar el resto de mi vida.»

Woody Allen.

7 Construcción del documento administrativo electrónico mediante la secuenciación de sus elementos por capas.

1726.

A lo largo de esta propuesta de tesis doctoral, y también en el desarrollo cotidiano de nuestra actividad laboral, hemos analizado el conjunto de herramientas que las TICs han puesto en el mercado y seleccionado entre éstas, las más aptas para su empleo en la gestión de las funciones asignadas a las AA.PP., con base en la experiencia acumulada a lo largo del tiempo. Asimismo analizado el conjunto de normas vigentes en el territorio Español, con independencia de su ámbito de aplicación, ya que, dado el escaso número de normas de carácter básico y lo novedoso de la materia, hemos optado por analizar aquellas que parecían mas adaptadas a las nuevas necesidades que las Administraciones tienen para el desempeño de sus competencias, aplicando los principios constitucionales de *eficacia*, *eficiencia* y *economía*. También hemos revisado el resto del ordenamiento jurídico, sin olvidar la modernización de los procedimientos en los que se sustancia su actuación.

1727. El documento como unidad de gestión ha de fragmentarse entendiendo a la información que contiene. Es una de las aplicaciones de lo que hemos denominado la *teoría cuántica* del documento, en la que los átomos son los documentos, que se agrupan en moléculas que dan lugar a los expedientes. Estos «átomos documentales» se fragmentan, al igual que los átomos de verdad mediante la fisión, en datos y metadatos fundamentalmente, desprendiendo en este proceso una energía, la que proporciona la posibilidad de tratar estos datos de forma independiente y asociada al documento, así como la gran capacidad de gestión y conservación, búsqueda, etcétera, que proporcionan los metadatos.

1728. Una vez se ha estudiado la situación jurídica, las herramientas TICs y los procedimientos administrativos que dan lugar a la gestión administrativa, es el momento de llevar a cabo una nueva propuesta de cambio del modelo seguido hasta ahora en la construcción de los documentos, ya que como hemos explicado anteriormente, el documento, a nuestro juicio, es el elemento de gestión nuclear sobre el que debe pivotar toda la actividad procedimental. El uso de esta técnica debería ser obligatoria para el diseño, elaboración y utilización de documentos oficiales.

1729. Con la implantación de nuestra propuesta de técnica de construcción de documentos normalizados, conseguiremos una mayor transparencia y claridad de los documentos administrativos, tanto en su configuración y contenido, como en la información que proporciona el ciudadano.

1730. El resultado de la construcción de los documentos administrativos electrónicos que proponemos, debe ser de fácil lectura, interpretación y comprensión por cualquier lector ajeno a la organización y que no sea

poseedor de los conocimientos técnicos necesarios para rellenar las lagunas que los actuales documentos contienen. Esta premisa es fundamental por varias cuestiones, fundamentalmente para no hacer los documentos incomprensibles o que, para su interpretación requieran asistencia de un experto en la materia.

1731. Con el desarrollo de nuestra propuesta de documentos que aportarán el conocimiento necesario a los «*homo sapiens sapiens*», así como a los sistemas informáticos que serán alimentados en aplicación del criterio de interoperabilidad. Es lo que denominamos el *documento mixto*, aquel que está diseñado para la lectura por parte humana y por parte de los sistemas electrónicos. Al tratarse de una técnica de construcción de los documentos administrativos electrónicos, es posible su aplicación a cualquier ERP, ya que la misma no requiere de unas características técnicas determinadas que impidan su aplicación. A nuestro juicio esto es importante, ya que su implementación solo depende de la voluntad de la dirección, del análisis y desarrollo del equipo de analistas, programadores y gestores de la organización. Incluso entendemos que esta técnica puede emplearse en la elaboración de documentos fuera de los sistemas informáticos, por ejemplo al redactar un documento que se materializa en soporte papel y escritura manual.
1732. Cuando una Administración se plantee la conveniencia de cambiar la construcción de sus documentos y opte por la técnica aquí descrita, es recomendable que aplique una bprpara la composición del documento, de manera que se tengan en cuenta todos y cada uno de los datos, referencias a normas, así como la cabida de otro tipo de información, como es, el caso de citado uso de la imagen corporativa. Es necesario que el documento se construya desde cero, sin tener en cuenta los contenidos anteriores y teniendo en todo momento presente que los destinatarios de los documentos serán la propia Administración, los ciudadanos y los sistemas informáticos (en su versión interoperable).
1733. El sentido de la propiedad ha cedido el paso al control, proceso que no se inicia a partir de las transferencias sino antes, mucho antes, de producirse los documentos. Hoy en el marco de la Administración electrónica y de la gestión electrónica documental la mayoría de esas funciones (clasificación, valoración, descripción, conservación) se adelantan y se prevén y planifican, precisamente en función del control exigido, antes de la producción de los documentos²¹⁶¹. Esta realidad también forma parte del cambio.

7.1 Teoría cuántica del documento.

1734. Como se muestra en la Ilustración 31: propuesta de modelo de construcción de documentos administrativos electrónicos simples, se observa gráficamente el paralelismo entre la estructura de un átomo y el conjunto de elementos que componen el objeto documento administrativo electrónico que proponemos.

2161 (Heredia Herrera, 2011), pág. 13

1735. Los protones y neutrones serán sustituidos por los contenidos de los documentos y sus metadatos. Orbitando en torno a ellos, están con las capas que los «encriptan», construidas a partir de la firma electrónica, el sellado de tiempo y el sello de entidad.
1736. El concepto de átomo, como elemento de difícil división, se asocia con el concepto del documento administrativo electrónico, ya que para preservar su integridad, debe construirse de manera que no sea posible su descomposición sin alterar sus propiedades.
1737. Para romper el núcleo de un átomo hace falta una gran energía, así como una tecnología al alcance de muy pocas organizaciones. El modelo de construcción de documentos administrativos electrónicos, busca una situación similar, para ello proponemos que existan varios niveles de protección del documento (firmas, sellos y estampillado), siempre ajustado al marco jurídico que delimita las posibles herramientas que se pueden usar. No obstante dado que la tecnología avanza rápidamente y que los mecanismos de destrucción de las capas protectoras pueden hacerse más accesibles a los «invasores de seguridad», hay que hacer un constante proceso de adaptación de las TICs que vayan surgiendo en el mercado, de manera que es un proceso en constante evolución, no distinto del que se ha seguido a lo largo de la historia entre falsificadores de documentos y tecnologías de construcción de documentos con sistemas de seguridad, como es el caso de la moneda papel.



Ilustración 31: propuesta de modelo de construcción de documentos administrativos electrónicos simples

7.2 El tradicional documento administrativo en papel.

1738. El documento ha sido el vehículo a través del cual el hombre ha dejado constancia de los hechos desde hace más de cinco mil años. El hecho de dejar documentados estos sucesos y voluntades fue adquiriendo más relevancia conforme iba siendo conocida por las diversas civilizaciones. Los gobernantes y dirigentes vieron las posibilidades que este soporte les proporcionaba, ya que a través de ellos podían mejorar la comunicación de sus mandatos, así como el registro de los sucesos acaecidos.
1739. La cultura administrativa basada en el papel genera grandes problemas de mantenimiento y conservación de estos soportes, así como la necesidad de destinar una parte importante del presupuesto para financiar esta atención. El soporte electrónico no está exento de costes económicos, pero es más barato y fácil de mantener. También es importante resaltar que los documentos electrónicos permiten crear un centro de respaldo²¹⁶², lo que permitirá la reconstrucción de los sistemas informáticos y sus documentos, en caso de catástrofe; cuestión no resuelta para el caso de los documentos en soporte papel.

7.3 La construcción de documentos administrativos con sistemas informáticos.

1740. La Informática se ha adaptado a lo largo de su breve historia dando respuestas a las necesidades de gestión que las organizaciones tenían, comenzando a emplearse de forma extensa esta herramienta en la Administración en la década de los ochenta. Esta nueva herramienta requería que el elemento nuclear de trabajo fueran los datos, influenciada sin duda alguna por el éxito de las bases de datos relacionales. Esto hizo que cambiara el modelo de gestión, pasando de llevarla a cabo con documentos a realizarla con datos. En principio estos datos se materializaban en papel, bien pre-impreso o mediante la inserción de texto fijo, que servía de aglutinante. Este modelo pervive aún en nuestros días, aportando un gran avance en la gestión de los procedimientos, si bien, ha supuesto un tributo que, como gestores de información, hemos tenido que asimilar, dado que las bases de datos relacionales trabajan con datos distribuidos en tablas, no con documentos.
1741. En nuestra propuesta, el ERP desde el que se construyan los documentos, dispondrá de un conjunto de capas, que se tendrán que almacenar en un histórico, en la medida que se hagan modificaciones de ellas, ya que si bien, la reconstrucción de documentos no es necesaria, debido a que el documento que se creó existe como tal (original y un conjunto de copias auténticas), si será necesario para garantizar la serie histórica de la composición de las capas que han compuesto los documentos. El archivo

2162 CPD específicamente diseñado para tomar el control de otro CPD principal en caso de contingencia.

de las distintas versiones de las capas también pretende conservar las variaciones que hubiesen tenido a lo largo del tiempo.

7.3.1 Disposición de los datos.

1742. Actualmente la mayoría de los documentos que contienen datos protegidos, resultan inaccesibles a una gran parte de los ciudadanos. Nos encontramos ante un modelo dual, por el que se tiene o no acceso al documento en función del rol de la persona consultora y los datos contenidos en el mismo. Esta situación no es la que debería darse en la práctica, ya que la mayoría de los documentos con datos protegidos, contienen otros para los que no hay, de forma tradicional, protección y no es correcto que se impida el acceso a ellos. Suele prevalecer el impedimento de acceso para preservar los datos protegidos.
1743. Con la técnica de construcción de los documentos por capas que proponemos y en tanto que, los datos protegidos se agrupan en éstas, considerando el tipo de protección y aplicando otros criterios relacionados con los niveles de acceso, podremos construir *copias auténticas parciales* que contengan la información que sea accesible en función de los roles de acceso, permitiendo al mismo tiempo automatizar las copias de los documentos para la puesta a disposición de los ciudadanos. Cuando un ciudadano sin permisos especiales, solicite el acceso a un documento que contenga información protegida y/o reservada, el sistema de gestión de la información le ofrecerá, en línea, la copia electrónica auténtica parcial, que se habrá creado al formalizar el documento, y a la que se le han extirpado las capas que contenían los atributos de datos protegidos y reservados.
1744. Otra opción, consiste en agrupar todos los datos protegidos en una capa, así como otras tantas como distintos tipos de protección. Esto nos permitirá construir las copias auténticas parciales con toda la información que no se encuentre con un nivel de protección, ya que solo habrá que eliminar de la copia las capas con esos datos. En nuestro ejemplo de construcción de documento²¹⁶³, hemos incluido ambas técnicas, agrupando todos los datos protegidos en una sola capa (datos personales, capa número 24), mientras que los datos reservados se han mantenido en las capas de datos junto al resto de información, para mantener la contextualización.

7.3.2 Ausencia de los documentos como tales en la aplicación desde la que se construyen.

1745. Los Archivos Administrativos son la base de la gestión de la información que han ido construyendo las Administraciones a lo largo de la historia. Los fondos documentales que en ellos se depositan, mayoritariamente se han

2163 Ver Ilustración 33: documento administrativo electrónico, construido mediante la técnica de secuenciación de capas.

materializado en soporte papel, por lo que, a cualquier persona que quiera acceder al contenido o información, le es indispensable hacerse con el documento o una copia del mismo. Las TICs permitieron saltarse esta limitación, haciendo posible acceder a la información, fundamentalmente a los datos que contienen, mediante dispositivos electrónicos. Esta accesibilidad adquiere su máxima expresión con el empleo de las redes de telecomunicaciones. Pero el acceso a esta información electrónica hay que hacerlo desde los sistemas informáticos con los que se crean, gestionan y distribuyen su contenido, lo que dificulta su acceso, máxime cuando han transcurrido unos años y estos sistemas comienzan a dar síntomas de obsolescencia.

1746. Esta limitación es un gran inconveniente. Actualmente resulta muy complejo y en algunos casos es imposible, reconstruir la información existente en bases de datos de hace unas décadas. En el mejor de los casos, cuando el documento que se construyó se imprimiese, tendríamos esta versión del documento (que será el documento original), pero la accesibilidad a los datos sería muy complicada y hablar de información en estos documentos electrónicos (que realmente no existen formalmente en su versión electrónica) es prácticamente imposible.

7.4 Documentos con información estructurada que permite la obtención de conocimiento.

1747. Actualmente existe la tecnología que nos permite trabajar con herramientas informáticas que en lugar de emplear el dato como elemento de gestión lo hacen con los documentos, por ejemplo el sistema gestor Oracle en su última versión. La tecnología de base de datos más actual posibilita hacer un tratamiento de la información mixta, en la medida que combina las ventajas del tratamiento relacional de los datos, por ejemplo la elaboración de informes cuantitativos, la selección de registros y las búsquedas aplicando criterios de selección; con la capacidad de tratar el documento como conjunto de datos hilvanados con el texto que hace posible la lectura, comprensión y formación del conocimiento a un lector.
1748. Es precisamente este principio el que ha presidido la propuesta de composición de los documentos administrativos electrónicos que llevamos a cabo en esta tesis. Las limitaciones de gestión de la información que las bases de datos relacionales conllevan, dieron lugar a que la materialización de los documentos en soporte papel se diseñara fundamentalmente atendiendo a esta obligación. Si, por ejemplo, analizamos la estructura del documento de la Ilustración 32: documento de gasto. Administración General del Estado, se observa claramente que está diseñado en función de la limitación de gestión antes citada, si bien es cierto que sus redactores deberían, a nuestro juicio, haber incluido un conjunto de párrafos textuales que hiciesen posible su lectura y comprensión por personas ajenas a la jerga de la gestión del presupuesto de gasto público, llegando a convertirse en una jergonza para los no iniciados. Los ERPs basados en bases de datos relacionales, no están en condiciones de informar del proceder de las Administraciones gestoras, ya que los datos con los que trabajan no hacen

posible reconstruir los documentos en los que se sustenta la actuación administrativa, por lo que es indispensable seguir accediendo al archivo de documentos en papel para conocer el conjunto de actuaciones que la Administración ha seguido para resolver cada procedimiento.

OFICINA CONTABLE (1) ADOK (3) Código (2)Signo (4) CONTABILIDAD DEL
PRESUPUESTO DE GASTOS

EJERCICIO CORRIENTE

OPERACIÓN ENLACE (6) Nº EXPEDIENTE (7) Nº APLICACIONES (8) EJERCICIO (10)

(5)

AÑO DEL PRESUPUESTO (11)			SECCIÓN (12)	
ORGÁNICA (13)	PROGRAMA (14)	ECONÓMICA (15)	IMPORTE (16)	Cla. PGCP (17)
IMPORTE (en letra). En caso de más de 5 aplicaciones consignar el importe total del Anexo. (18)			IMPORTE (19)	
INTERESADO (20)				
CESIONARIO (23)				
ORDINAL DEL PERCEPTOR (24)				
TIPO DE PAGO (25)			FORMA DE PAGO (26)	
AREA ORIGEN DEL GASTO (27) (En su caso cumplimentar el Anexo Distribución Territorial del AOG)				
ORGÁNICA (218)	CÓDIGO DESCUENTO (29)	DESCRIPCIÓN (30)	IMPORTE (31)	Cla. PGCP (32)
TOTAL DESCUENTOS. En caso de más de 5 descuentos consignar el importe total de los mismos. (33)				
F. GASTO (34)		F. REC. OBLIG. (35)	TOTAL LIQUIDO (36)	
CÓDIGO PROYECTO GASTO (37)			Nº EXPTE. GASTO (38)	
Nº CONTRATO / SUBEXPEDIENTE (39)		Nº ABONO/CERTIFICACIÓN (40)	TIPO OPERACIÓN (41)	
IB (197)				
TEXTO LIBRE DE LA OPERACIÓN (42)				

(46) Autorización:

(47) Sentado en diario de operaciones

Ilustración 32: documento de gasto. Administración General del Estado

1749. Para dar a conocer esta técnica de construcción de documentos administrativos electrónicos desde el ERP de gestión, parece que lo más apropiado es hacerlo con un ejemplo, en el que construimos un documento administrativo electrónico (de nuestra Universidad, en este caso), por el que, mediante una resolución, el órgano competente autoriza, compromete, reconoce una obligación a favor de un tercero y propone al ordenador del gasto, que proceda al cursar la orden de pago, por una cierta cantidad de dinero.
1750. Este documento ocupa las siguientes tres páginas: primera parte de la resolución, constituida fundamentalmente por la parte literal y datos de identificación y localización; reconstrucción del anterior formato ejemplo de la administración, con estructura de tablas; por último la indicación de que esta resolución agota la vía administrativa y se informa al interesado de los plazos legales para recurrir.



SIVTMngwWjgyWA==

UMU-AGE-DOCGTO-ADOK#-02

Documento: 6564/2013

RESOLUCIÓN – ADOK#

Autorización, compromiso, reconocimiento de obligación y propuesta de pago con retención

El presente acto se adopta en cumplimiento de la función pública de educación superior y en ejercicio de la potestad de la Universidad de Murcia de elaboración, aprobación y gestión de sus presupuestos y administración de bienes, atribuida a esta por la Ley Orgánica 6/2001, de 21 de diciembre, de Universidades.

Según dispone el artículo 42.2.i) del Decreto 85/2004, de 27 de agosto, de los Estatutos de la Universidad de Murcia y el artículo 52 de las Instrucciones de régimen económico-presupuestario de la Universidad de Murcia, corresponde al Rector la ordenación del gasto en todas sus fases.

El artículo 12 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, contempla la posibilidad de que los titulares de los órganos administrativos deleguen el ejercicio de sus competencias en otros órganos, con el cumplimiento de los requisitos y condiciones establecidos en la citada disposición.

En base a ello y para conseguir una mayor agilidad y eficacia en la actuación administrativa de esta Universidad, se ejerce la delegación a través del **Órgano delegado** en todas las fases de Ordenación del Gasto.

El **responsable económico** de los créditos de la **aplicación presupuestaria**, en base a las competencias establecidas en el artículo 48 de las Instrucciones de Régimen Económico Presupuestario de la Universidad de Murcia, propuso al ordenador del gasto, el cargo a la **aplicación presupuestaria** de la **factura/justificante** que se detalla, a favor del **tercero** y por el importe indicado en la **factura/justificante**.

Los créditos a los que se imputa este documento de gasto, han sido retenidos en el documento de la **Retención crédito**, del que depende jerárquicamente.

Una vez fiscalizado de conformidad por el Área de Control interno que acredita que este acto administrativo se ajusta al marco jurídico que le es de aplicación y en base a la propuesta de gasto realizada por el **responsable económico**, el **Órgano delegado** de la Universidad de Murcia, en aplicación de las competencias delegadas en la Resolución del Rectorado R-283/2010, de 6 de mayo (BORM de 17 de mayo de 2010), autoriza, compromete, reconoce la obligación y propone al ordenador del pago la presente resolución.

La Universidad de Murcia acredita que el **signatario**, en el momento indicado en el sellado de tiempo, ocupaba el **puesto/cargo** indicado, lo que le habilita para la formalización de este documento, de lo que deja constancia mediante su certificado electrónico de entidad.



UMU-AGE-DOCGTO-ADOK#-02

SIVTMngwWjgyWA==

Documento: 6564/2013

Responsable económico	
Nombre	Localizador propuesta de gasto
Antonio Martínez Faura	ES_A14003518_2013_SlhTMdgwPjgysA==

Factura/Justificante					
Factura/Justificante	Documento Padre	Número/Año	Descripción	Base Imponible	IVA
Factura	4735/2013	6997/2013	Fotocopias DIN A4 papel blanco y encuadernación	41,28	8,67

Retención crédito		
Aplicación Presupuestaria	Localizador Retención de Crédito	Importe
2013.2013.09.006D.321B.64101.9794.G	ES_A14003518_2013_SIVTMngwWjVTUg==	54.641,22

Aplicación presupuestaria		
Aplicación Presupuestaria	Descripción	Importe
2013.2013.09.006D.321B.64101.9794.G	Cursos Universidad del Mar	49,95

Tercero	
Nombre o Razón Social	Dirección
Centro de Reprografía Murciano, S.L.	Campus Universitario

Órgano delegado	
Cargo	Nombre
Vicerrector de Economía e Infraestructuras	Antonio Calvo-Flores Segura

Signatario	
Nombre	Puesto/Cargo
Antonio Calvo-Flores Segura	Vicerrector de Economía e Infraestructuras

DATOS PERSONALES	
D.N.I.	Nombre
123456789	Antonio Martínez Faura
123456789	Centro de Reprografía Murciano, S.L.
123456789	Antonio Calvo-Flores Segura

Moneda Euro

Página 2 de 3



SIVTMngwWjgyWA== 3

2 UMU-AGE-DOCGTO-ADOK#-02

4 Documento: 6564/2013

La presente resolución agota la vía administrativa y es susceptible de recurso directamente ante la jurisdicción contencioso-administrativa, sin perjuicio del recurso potestativo de reposición, según artículo 20, sección 4ª del capítulo II del título I del Decreto 85/2004, de 27 de agosto, por el que se aprueban los Estatutos de la Universidad de Murcia. 25

El recurso potestativo de reposición se interpondrá en el plazo de un mes, si el acto fuera expreso. Si no lo fuera, el plazo será de tres meses y se contará, para el solicitante y otros posibles interesados, a partir del día siguiente a aquel en que, de acuerdo con la normativa específica, se produzca el acto presunto. 26

El plazo máximo para dictar y notificar la resolución del recurso será de un mes. Artículos 117.1 y 117.2 Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común. 27

Moneda Euro 5

Avda. Teniente Flomesta, 5. Edif. Convalecencia. 30003 Murcia
Tl. 868 88 3500 - Fax. 868 88 3603 - www.um.es 1

6 Página 3 de 3

Ilustración 33: documento administrativo electrónico, construido mediante la técnica de secuenciación de capas

7.4.1 Datos contenidos en los documentos que a su vez contienen información. El ciclo combinado del documento.

1751. Un ciclo combinado en la generación de energía, equivale a la coexistencia de dos ciclos termodinámicos en un mismo sistema²¹⁶⁴. Este modelo de producción de energía es similar a la producción de conocimiento e información que ofrece como resultado nuestra técnica de construcción de documentos mediante la secuenciación de capas. Podemos establecer una analogía entre este modelo de producción de energía y la producción de conocimiento.
1752. La lectura de los documentos en los que la información se estructura en datos agrupados en tablas, como sucede en el documento del ejemplo incluido en la (ver Ilustración 33: documento administrativo electrónico....) construido por la AGE para la contabilización del presupuesto de gastos²¹⁶⁵, puede impedir directamente que la mayoría de los ciudadanos accedan al conocimiento alojado en su contenido, vulnerando así un principio básico de acceso a la información, no por la vía del impedimento de acceder al continente, sino por la imposibilidad de acceder a su contenido. Incluso con el paso del tiempo y en la medida que la legislación y la terminología van cambiando, el colectivo con capacidades de acceder al conocimiento se va reduciendo.

7.4.2 Elementos contenidos en los documentos administrativos.

1753. El RDIIMI, establece los criterios de imagen institucional y regula la producción documental y el material impreso en la Administración General del Estado. Vamos a estudiar los elementos que componen el documento administrativo recogidos en esta norma, con los que vamos a exponer nuestra propuesta de construcción de documento administrativo electrónico por capas secuenciales.

7.4.3 Los atributos incluidos en la configuración de las capas y sus mecanismos de actuación.

1754. En la técnica de construcción que en esta tesis proponemos, hemos puesto especial atención en la relación existente entre las capas y los metadatos, de manera que, en una buena parte de estas incluidos entre en sus atributos, figurará la información necesaria para cumplimentar los

2164 Consultado en «es.wikipedia.org/wiki/Ciclo_combinado», el 13.04.2013

2165 Ver Ilustración 32: documento de gasto. Administración General del Estado

metadatos, contemplando sus contenidos, para aquellos documentos en los que cada capa intervenga. Esta relación se puede observar en el Anexo 4: atributos del documento administrativo electrónico ejemplo.

1755. La relación entre las capas y los metadatos incluidos en el e-EMGDE²¹⁶⁶, no siempre existe, por lo que cuando nos encontremos con una capa con la que está asociado algún metadato, en el atributo de metadato se incluirá la referencia a este y su contenido. Con esta solución se automatiza la composición de los metadatos a incluir en cada documento. Por otra parte nos encontraremos con metadatos incluidos en el e-EMGDE que no están relacionados con ninguna capa, si bien entendemos que, en caso de formar parte de los que acompañan al documento, y no ser posible su selección de forma automática, habrá que solicitar al redactor del documento su contenido.
1756. En el Anexo 4: atributos del documento administrativo electrónico ejemplo, hemos incluido un conjunto de características que acompañan a cada una de las capas de las que se componen el documento que se ha construido para el ejemplo que aquí proponemos. El número de posición nos muestra el lugar que ocupará en el documento. La propuesta de construcción del documento, como se ha indicado, incluye que cada capa podrá contener uno o varios metadatos, (nos hemos basado en el eEMGDE, pero al que hemos añadido un conjunto de metadatos que, no estando en el modelo propuesto por la AGE, nos ha parecido oportuna su inserción, con el objeto de incluir una mayor capacidad en búsquedas futuras y contextualización). Dado que el sistema contendrá una gran cantidad de capas, es necesaria su identificación mediante una referencia alfanumérica. La posición es requerida para aquellas capas en las que su localización en el documento visual o impreso sea necesaria. Por último el tipo de protección de los datos que cada capa contiene es indispensable para la posterior construcción de las copias auténticas parciales.

7.4.4 Las capas de imagen.

1757. Imagen corporativa (1)²¹⁶⁷, (I)²¹⁶⁸
1758. La imagen de las organizaciones se ha convertido en un referente de primer orden, incluyendo entre sus prioridades, el dotarse de los instrumentos que la reafirmen y faciliten su identificación por los ciudadanos.
1759. En nuestra propuesta de construcción de documentos administrativos por capas se ha tenido muy presente este concepto, dada la importancia del mismo y la relevancia que proyecta para la identificación de la organización. Con la intención de homogeneizar esta imagen y teniendo en cuenta los

2166 (Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas. Dirección General de Modernización Administrativa, 2012)

2167 Número de la capa según el ejemplo incluido en la Ilustración 33: documento administrativo electrónico, construido mediante la técnica de secuenciación de capas

2168 Tipo de capa: Imagen

manuales de uso de la imagen corporativa de cada organización, parece necesario que ésta conforme la primera de las capas que compondrá cada uno de los documentos que se construyan en la Administración. Afianzar su homogeneidad es uno de los objetivos que se pretende alcanzar, es por ello que, se le asigna la capa que se comporta como «escritorio» o su equivalente «papel membreteado», que como se ha indicado se incluirá en todos los documentos. De esta manera se asegura su correcto uso y da lugar a una revisión de su contenido y estructura, en función de las diversas actualizaciones y modificaciones que de la misma se produzcan a lo largo del tiempo. Un programa de despliegue de la unificación de la imagen institucional constituye una obligación para la administración ya que se encuentra entre sus actuaciones y forma parte de la naturaleza de su existencia. Es importante asegurar que no sea posible alterar su contenido y uso por toda la Administración.

1760. El establecimiento de una imagen institucional lleva aparejadas, además, la normalización y racionalización del material utilizado en su actuación, lo que aportará un modelo de actividad eficiente, ágil, transparente y respetuoso con los ciudadanos.
1761. La capa que contenga la información relacionada con la imagen institucional incluirá entre otros elementos el logotipo, la denominación, las direcciones postales y telemáticas, así como la dirección del departamento en la que se ha elaborado, con independencia del órgano que la formalice.
1762. Debido a los contenidos que componen esta capa, será necesario incluir, además de la información que contendrá, la posición que cada elemento ocupe en el documento, básicamente a efectos de la visualización y construcción de las copias auténticas (o copias auténticas parciales) que se realicen en formatos orientados a la visualización y visado del documento, por ejemplo PDF. Esta información puede verse en la (ver Ilustración 33: documento administrativo electr....), columna «Posición». Como norma general, el escudo tiene una posición, medidas, coloración, composición y colocación específicas, así como la denominación de la institución del departamento en el que además habrá que tener en cuenta la tipografía. Las direcciones y otro tipo de contenidos, como norma general, suelen tener una posición concreta, definida en los manuales de uso de la imagen corporativa, por lo que es obligatorio atender a sus indicaciones. Esta capa acredita la autoría del documento por parte de la Administración, por lo que, independientemente del sello electrónico de entidad y el contenido de la capa 16 «Cargo/puesto», desde la que también se deduce, queda constatada la institución que lo ha formulado.
1763. Entre los atributos que componen esta capa destinados a cumplimentar los metadatos, incluiremos, como parte de su contenido, el código de Administración y/u órgano (eEMGDE2.1 «*Secuencialidentificador*»). En aquellas Administraciones que no dispongan de códigos diferentes para sus órganos, los dos primeros elementos de este metadato serán fijos (en nuestro ejemplo «ES_A14003518»). Cuando sí dispongan de la diferenciación de estos códigos orgánicos, el metadato deberá estar incluido entre los atributos de la capa.

7.4.5 Las capas de literalidad.

1764. Uno de los resultados del análisis realizado sobre el documento de comparación, ha sido la ausencia de contenidos textuales que acrediten determinados aspectos jurídicos, sin los cuales, a nuestro juicio, el documento podría encontrarse sujeto a anulabilidad. Se observan lagunas jurídicas, como puede observarse en la Ilustración 32: documento de gasto. Administración General del Estado, que carece en su actual formato impreso de los contenidos jurídicos y procedimentales indispensables en un documento administrativo que dé lugar a un acto administrativo.
1765. El modelo administrativo español se ha caracterizado por una concepción de los documentos que podríamos denominar literaria, con perdón de la Literatura. Son construcciones narrativas en las que incluso la estructura diplomática llega a quedar oculta y aún desvirtuada. Ello hace que entre administraciones emparentadas e incluso dentro de una misma y hasta de una atribución de gestión desarrollada por distintas personas, aunque sea simultáneamente en el tiempo, dan como resultado documentos con diferencias sustanciales²¹⁶⁹.
1766. Las capas de contenido literal deberán redactarse de manera que, los términos que hagan referencia a datos, podría ser «se identifiquen con estos» de forma indubitada, de forma que el lector deberá acudir a la capa que los contiene, para obtener la totalidad de la información. En nuestro ejemplo hemos destacado estas referencias mediante el uso de tipografía negrita.
1767. Título del documento (7), (T)²¹⁷⁰: se debe expresar con claridad y precisión el tipo de documento y su contenido esencial, a nuestro juicio mediante la inclusión de un conjunto de palabras clave que lo describen.
1768. A pesar de que uno de los metadatos mínimos obligatorios en los documentos electrónicos es el tipo documental y que obviamente en cada documento habrá que incluir uno de los propuestos en el e-EMGDE, a nuestro entender el título del documento debe contener este metadato, aun a pesar de ser redundante, fundamentalmente para aportar una mayor claridad en las copias, al estar éstas orientadas a la visualización e impresión, pues no será fácil (incluso imposible en el caso de las copias en papel) el acceso al contenido de los metadatos. Esta duplicación ocurre en otros casos cuando se aplican metadatos, por ejemplo en una página web la etiqueta <RRE> y el atributo <dc.title> contienen la misma información.
1769. El contenido de esta capa está relacionado con el del metadato eEMGDE18 «TipoDocumental», en el que se deberá elegir entre una relación propuesta (la incluida en el apéndice 25 «Esquema de tipo documental» del e-EMGDE) si bien cuando se opte por incluir en su contenido el término «Otros», habrá que solicitar al redactor el término a incluir.

2169 (Cuz Mundet, 1997), pág. 29

2170 Tipo de capa: Texto

1770. En nuestro ejemplo, en el que hemos optado por la composición de una resolución, este término será el que aparezca en la capa destinada a alojar el contenido del título del documento²¹⁷¹. Pero nos ha parecido conveniente, por su carácter clarificador, adicionarle otro término, de manera que nos permita una mayor especificación.
1771. Palabras clave (8), (T): en una capa independiente del título del documento, y con base en este pero teniendo en cuenta el subtipo documental, tendremos los términos que nos indican las palabras clave. Esta capa contiene información de gran utilidad para la realización de búsquedas en el gestor documental.
1772. El conjunto de términos que componen esta capa de palabras clave, debe insertarse en el metadato eEMGDE3.1 «NombreNatural». Es recomendable que los términos a incluir estén los definidos por un lenguaje estructurado y normalizado, como es el caso de un tesauros. En nuestro ejemplo, enriquecemos la información de este metadato con la reflejada en el eEMGDE22.2 «DenominacionClase» pues se ha incluido el contenido del subtipo documental «Documento de gasto».
1773. Competencia institución (9) (T): el acto administrativo se realiza mediante la actuación de la Administración, como consecuencia de un mandato legal por el que está encomendada a prestar servicios a los ciudadanos. Es muy importante dejar constancia de la base jurídica por la que se dicta el acto administrativo, no solo como elemento obligatorio del mismo sino en aras de aportar información para los lectores del documento administrativo.
1774. La información de esta capa no está relacionada con ninguno de los metadatos incluidos en el e-EMGDE, pero deberá aparecer en todos los documentos que construya la Administración autora y que sean consecuencia del desempeño de sus funciones.
1775. Competencia órgano (10), (T): se incluye la disposición jurídica en la que se asigna la competencia al órgano o cargo que debe formalizarlo. Esta información está indicada en el metadato eEMGDE21.2 «MotivoReglado». Asimismo, el contenido del metadato eEMGDE21.1 «Accion», en el que se registra la información relacionada con la trazabilidad, debe ser una de las opciones contempladas en el apéndice 7 del e-EMGDE, donde figuran los nombres de relaciones de acciones de gestión de documentos.
1776. Esta capa, y otras similares, enriquecen el contenido jurídico del documento y al mismo tiempo informan con mayor rigor al lector, proporcionándole a este uno de los fundamentos por los que podrá constatar si el acto administrativo ha sido formalizado por el cargo-órgano que tiene encomendada su competencia. En una gran cantidad de documentos administrativos no se incluyen estas referencias jurídicas lo que no impide la validez de los mismos, pero debería incluirse siempre que se elabore un documento en ejercicio de una competencia.

2171 Ver la Ilustración 33: documento administrativo electrónico, construido mediante la técnica de secuenciación de capas

1777. Delegación (11), (T): la capa destinada a recoger información relacionada con el ejercicio de la competencia, cuando esta no se formaliza por el órgano que la tiene asignada. Dispondrá de un conjunto de alternativas, contempladas en las normas que regulan el procedimiento administrativo. Esta capa está relacionada con el metadato eEMGDE21.1 «Acción»; que al ser repetible lo emplearemos para incluir la opción elegida entre las propuestas por la LRJ-PAC. La información requerida en el documento se realiza a través de las siguientes modalidades de esta capa.
1778. La delegación de firma contemplada en el artículo 16 LRJ-PAC²¹⁷². Actualmente, esta modalidad es de poca utilidad, dada la posibilidad de firmar electrónicamente varios documentos al mismo tiempo, por lo que el órgano que tiene asignada la competencia puede firmar individualmente un gran número de documentos con una sola acción. Este automatismo puede ser de gran eficiencia y eliminar la mala práctica que algunos cargos pueden hacer, al facilitar las claves de activación, incluso los dispositivos en los que reside la firma, a personas de su confianza, para que estos firmen electrónicamente los documentos electrónicos.
1779. En nuestro modelo de construcción de documentos administrativos electrónicos por capas secuenciales, y al efecto de poder explotar en su máxima intensidad la construcción de copias auténticas parciales en las que se eliminarán las capas con datos protegidos y reservados, es recomendable, pero no necesario, que no se haga uso de la posibilidad de refundición de actos administrativos en uno solo, tal como posibilita el artículo 55.3 LRJ-PAC²¹⁷³. Si bien es cierto que este artículo se estableció para agilizar y economizar el procedimiento, hoy las TICs, permiten prescindir del mismo, ya que los documentos se pueden crear de forma automática y/o semiautomática. Esta metodología de no agrupar documentos en un solo acto facilita la composición de los documentos y sus copias de cara al acceso de los documentos por parte de los ciudadanos, fundamentalmente cuando contienen datos que de una u otra forma están protegidos.
1780. Órgano delegado (12), (T): contendrá la base jurídica por medio de la cual se formaliza el documento. Como la formalización se podrá realizar mediante una de las siguientes causas: en el ejercicio de la competencia por el órgano que la tiene asignada (artículo 12 LRJ-PAC)²¹⁷⁴ la delegación de firma (artículo 16 LRJ-PAC)²¹⁷⁵ la delegación de competencias (artículo 13 LRJ-PAC)²¹⁷⁶ la avocación (artículo 14 LRJ-PAC)²¹⁷⁷ o la encomienda de

2172 Párrafo 1909

2173 Párrafo 1961

2174 Párrafo 1905

2175 Párrafo 1909

2176 Párrafo 1906

2177 Párrafo 1907

gestión (artículo 15 LRJ-PAC)²¹⁷⁸ hay que prestar un especial cuidado en la construcción de estas capas.

1781. Es posible tener que disponer de más de una versión de la capa de delegación, ya que algunas de las diversas formas del ejercicio de la competencia pueden estar vigentes en el mismo espacio de tiempo, como por ejemplo cuando se formula una delegación de competencias a favor de un órgano y en la misma resolución se formula una delegación de firma.
1782. Para una mayor eficiencia orientada a la automatización en la elaboración de los documentos desde el ERP, se recomienda optar por una de ellas por defecto. No obstante es necesario que, antes de su elaboración, se pueda cambiar esta opción por otra, siempre que esté previamente autorizada. Esto nos lleva a definir la figura del «responsable del procedimiento», quien, entre otras funcionalidades, podrá activar esta alternancia, tanto para documentos concretos, períodos de tiempo, o cambios en la preferencia.
1783. Esta alternancia también afecta al proceso gestionado por el portafirmas electrónico, ya que en función de la persona que esté autorizada para la formalización del documento (con base en la modalidad por la que se ha optado) el documento se pondrá a la firma de uno u otro.
1784. El metadato eEMGDE21.2 «MotivoReglado», en el que hay que incluir la razón por la que se lleva a cabo la acción asociada en el metadato eEMGDE21.1, y dado que el e-EMGDE no propone ninguna relación de valores, el contenido deberá quedar prefijado en la composición del documento. En nuestro ejemplo hemos optado por incluir la denominación del cargo que formaliza el documento, así como los datos de la delegación de competencia, tales como la resolución y publicación en el boletín oficial.
1785. Inicio (13), (T): los procedimientos podrán iniciarse de oficio o a instancia de persona interesada²¹⁷⁹, de lo que hay que dejar constancia en el documento resolutorio.
1786. En el caso de la existencia de una solicitud, habrá que incluir una capa-tabla que contenga los datos del solicitante, así como la referencia del localizador que el gestor documental le haya asignado al documento de la solicitud, y una capa textual que defina la condición de solicitante. Cuando el inicio del acto resolutorio se realice por aplicación de un mandato en el que se insta al inicio del procedimiento de oficio, habrá que dejar constancia en una capa textual en esta instrucción.
1787. El metadato eEMGDE6.1 «IdEntidadRelacionada» se debe emplear para dejar evidencia de las vinculaciones entre las entidades relacionadas. En nuestro ejemplo, dado que la resolución se adopta en función de una solicitud, habrá que dejar constancia en este metadato del secuencial identificador de la solicitud. Esta relación no tiene nada que ver con la propuesta que hacemos de relación entre documentos a través de los contenedores, ya que esta resuelve la problemática del conjunto de

2178 Párrafo 1908

2179 Artículo 68 LRJ-PAC, párrafo 1979

documentos que es necesario disponer para informar de las variaciones y/o modificaciones que ha experimentado un primer documento, así como la necesidad de completar la información cuando se solicita sólo uno de ellos.

1788. Cargo crédito (14), (T): esta capa es específica del tipo documental que hemos elegido como ejemplo, por lo que no se incluirá en la mayoría de casos. Representa al conjunto de las que se incluirán en cada documento, en función del diseño de los analistas. Es recomendable que en el diseño de estas capas se tenga presente la conveniencia de incluir información en metadatos, bien sea en alguno de los propuestos en el e-EMGDE, o en otros adicionales propuesto por la Administración autora, pensando en las ventajas que ello comportará para las búsquedas de documentos.
1789. Resolución (15), (T): como norma general, los actos resolutorios, así como la mayoría del resto de documentos administrativos, contienen el texto con una redacción prefijada, por lo que el órgano que lo formalizará no hará ningún cambio sobre este contenido. Esto no quiere decir que, en caso de no estar de acuerdo, deba firmar ese texto, por no tener alternativa. En el ERP desde el que se construye el documento deberán ofrecerse las siguientes opciones:
- La ya indicada del texto prefijado y que responderá a la mayor frecuencia de uso.
 - Rechazar el texto propuesto y sustituirlo por otro alternativo, en cuyo caso esta capa tendrá el contenido textual que el firmante redacte. Esta opción conllevará que el responsable del procedimiento deberá decidir, individualmente, sobre la continuidad y en su caso sobre las actuaciones a realizar.
 - Combinación del texto prefijado al que se quiere añadir otro compuesto por el signatario del documento. Esta situación responde normalmente cuando el signatario desea dejar constancia de algún comentario que no paraliza el normal curso del procedimiento. En este caso, el tratamiento en el flujo de trabajo puede ser el prefijado, si bien es aconsejable su revisión por el responsable del procedimiento en el que se integra el documento.
1790. Esta propuesta de composición en capas textuales es difícil de implementar, ya que cuando se elabora un documento y se pone a la firma, bien sea por el portafirmas electrónico o cualquier otro sistema (como puede ser el propio ERP), los documentos ya están formados y su recomposición desde estas herramientas de firma puede ser imposible. Un ejemplo lo encontramos si el documento requiere más de una firma.
1791. Se ha incluido en esta capa, la información que manifiesta que, mediante otro documento administrativo, se ha procedido de conformidad al control de legalidad, por el órgano fiscalizador. Con ello el órgano que procede a la formalización de la resolución, dispone de que el mismo se ajusta a la legislación que le es de aplicación.
1792. Cargo/puesto (16), (T): esta capa se compone de un texto fijo que enlaza con la información variable de otra capa de datos. En este caso los datos son del signatario se encuentran en la capa 23, en la que también figura el puesto/cargo desde el que se formaliza el documento.

1793. El nombre y apellidos de la persona que formaliza el documento es proporcionado por la firma electrónica, incluyéndose estos datos en el proceso de firmado, siempre que el documento no se formalice de acuerdo al sistema de actuación administrativa automatizada.
1794. No obstante en esta capa, como en otras similares, hemos optado por una estructura en forma de tabla, ya que los datos que contienen son más intuitivos y nos permiten la composición de los párrafos literales haciendo referencia a los incluidos en la tabla.
1795. Como ya se ha mencionado, las TICs permiten introducir mejoras orientadas a incluir en la producción documental una mayor seguridad y garantías jurídicas. Una de las más relevantes consiste en la automatización de la inserción de un sello electrónico de entidad, que se activa una vez firmado el documento electrónicamente por la persona que lo formaliza, acreditando que el signatario del mismo ocupa un cargo o puesto, en el momento de la firma, que tenía asignada la competencia de realizarlo, dando fe de ello. Esta acreditación debe acompañarse de la inserción de una capa de texto que así lo indique, dejando constancia documental de lo que se quiere decir con el uso del certificado electrónico de entidad.
1796. Fin procedimiento (25), (T): contendrá el texto pre-redactado donde se manifieste que el acto pone fin a la vía administrativa y, en su caso, enlazará con la capa de recursos administrativos, donde se indicará si ha lugar a la presentación de recurso administrativo, con mención al tipo, plazo y órgano ante el que ha de interponerse.
1797. Con la inserción de esta fórmula jurídica, el documento se encuentra en disposición de ser notificado a los interesados, en aplicación del procedimiento administrativo, al tiempo que se deja constancia de la finalización del mismo.
1798. Recurso (26) (T): cuando en aplicación de las normas jurídicas proceda la potestad de oposición de los interesados a la decisión expresada por la Administración en el documento de la resolución, hay que informar sobre el tipo de recurso que podría interponer el ciudadano, el plazo del que dispone para su formulación y el momento en el que se inicia este cómputo.
1799. Notificación (27), (T): en aquellos actos administrativos que afecten a los derechos e intereses de los interesados, la Administración deberá proceder a su notificación, según dispone el artículo 58.1 LRJ-PAC²¹⁸⁰. Dado que la notificación, conforme dispone el apartado segundo de este artículo²¹⁸¹ deberá contener el texto íntegro de la resolución, con indicación de si es o no definitivo (información incluida en la capa 24), así como la expresión de los recursos que procedan, órgano ante el que hubieran de presentarse y plazo para interponerlos (información incluida en la capa 25), parece recomendable incluir esta capa y las dos anteriores, dejando el documento preparado para lo dispuesto en el artículo 58.4 LRJ-PAC²¹⁸² que establece

2180 Párrafo 1964

2181 Párrafo 1965

2182 Párrafo 1966

que a los solos efectos de poder entender cumplida la obligación de notificar, será suficiente la notificación que contenga cuando menos el texto íntegro de la resolución, así como el intento de notificación debidamente acreditado.

7.4.6 Capas de datos.

1800. Plantilla (2), (D)²¹⁸³: en nuestra propuesta incluimos la inserción de la referencia que identifica el guión (como conjunto de capas que intervienen) con el que se ha compuesto el documento. Nos parece necesario que se muestre la identificación del protocolo con el que se ha configurado la secuenciación de las capas en las que se compone el documento.
1801. La información contenida en esta capa es fundamental para realizar la tarea de auditoría, a través de la que se verifica que el sistema informático sigue actuando conforme a las especificaciones autorizadas, así como para las modificaciones que a lo largo del tiempo deban formularse.
1802. Es recomendable que se establezca un responsable, que deberá encargarse del mantenimiento del guión de composición, así como de su actualización. Nuestra propuesta es que este sea el responsable del procedimiento, a quien ya le hemos asignado la competencia de alteración de la inserción de capas preestablecidas.
1803. La aplicación informática desde la que se ha elaborado el documento requiere una programación donde se registra el conjunto de capas, orden y posición de cada una de ellas, que una vez aplicadas darán lugar al documento final.
1804. En nuestro ejemplo proponemos una codificación alfanumérica que nos permite identificar a la Administración actuante, la UMU, la unidad gestora y responsable de la tramitación del documento «AGE» (en este caso se refiere al Área de Gestión Económica), el tipo de Documento de Gasto «DOCGTO» al tratarse de un (documento de gasto), el subtipo de documento «ADOK#», por último un tercer nivel dentro del tipo de documento que en nuestro ejemplo se emplea para seleccionar la fórmula del ejercicio de la competencia. En el ejemplo hemos optado por incluir esta referencia en el metadato eEMGDE22.1 «CodigoClasificacion». El contenido de esta capa será muy útil para la búsqueda de documentos, por lo que deberá estudiarse la conveniencia de incluirlo en un metadato.
1805. CSV (3), (D): podemos emplear el código seguro de verificación o cualquier otro dato que suponga una localización indubitada en el gestor documental. Contendrá la información necesaria para que de forma indefectible nos permita localizar el documento en el Archivo de la Administración, siendo requerido (y necesario) que no existan dos documentos con el mismo localizador.
1806. Teniendo en cuenta que el cometido de este localizador es, como se ha indicado, poder identificar al documento de tal manera que no puedan existir

2183 Capa de datos

dudas de su identidad, puede ser una referencia que asigne el gestor documental, por lo que tendremos que obtenerlo antes de la formalización si queremos que quede encriptado junto al resto del documento, en el momento de formalizarlo. Otra opción es la huella digital del documento, que responde al requisito de exclusiva identidad.

1807. En el metadato eEMGDE2.1 «SecuencialIdentificador» podremos incluir la información correspondiente a la referencia que el gestor documental asigne al documento (esta información identifica universalmente al documento, siendo imposible que existan dos documentos en el mundo con idéntico contenido), complementada con el metadato eEMGDE2.2 «EsquemalIdentificador» en el que se informa sobre la estructura del identificador. A nuestro juicio, en la medida que se opte por el uso como localizador del código seguro de verificación o la huella digital, estos metadatos deberán ser los que alojen esta información.
1808. Referencia (4), (D): está destinada a recoger la referencia que el ERP desde el que se crea el documento le asigna su registro. Dado que el documento está localizado suficientemente en el gestor documental y que hay un conjunto de metadatos sobre los que se pueden proyectar las ecuaciones de búsqueda de los documentos, no es estrictamente necesario que se incluya en ningún metadato esta referencia, aunque sí bastante recomendable. No obstante, pensamos que será necesario que el ERP contenga una tabla en la que se relacionen estos identificadores del documento: localizador, referencia, huella digital y código seguro de identificación, lo que permitirá el acceso directo desde el ERP al gestor documental y viceversa, así como la acreditación de la integridad del documento en ambos sistemas informáticos.
1809. Responsable económico (17), (D). Factura/justificante (18), (D). Retención crédito (19), (D). y Aplicación presupuesto (20), (D). Estas capas contiene datos distribuidos en forma de tabla. Acompañan a otras capas de texto, y su principal aplicación es la de servir de soporte a la construcción de las copias auténticas parciales, en función del tipo de protección o reserva de los datos que contienen.
1810. Tercero (21), (D): en esta capa se incluyen los datos de identificación del interesado. Deberá incluir, el nombre y apellidos (cuando se trate de persona física), la denominación social (para personas jurídicas), o la denominación completa del órgano o entidad (para Administraciones).
1811. Dependiendo del tipo de documento, el contenido de esta capa habrá que completarlo con otros datos, como puede ser la dirección (postal o electrónica) a efectos de notificaciones, para aquellos documentos en los que se informa al tercero de los actos que requieren la comunicación o notificación. En nuestro ejemplo es suficiente con la información registrada en la capa-tabla tercero.
1812. Los metadatos contemplados en el grupo 8 contendrán un conjunto de valores que ayuden a determinar las medidas adoptadas para proteger los documentos, la información y los datos de un acceso, cambios o destrucción no autorizados, la información necesaria para regular los privilegios y restricciones de acceso, facilitando la protección de las mismas.

El apéndice 8 del e-EMGDE, contempla la clasificación de información. El metadato eEMGDE8.1.1 «ClasificacionAcceso», si bien en su descripción, el e-EMGDE no lo considera repetible, hay una excepción para los documentos confidenciales, por lo que en nuestra propuesta incluiremos clasificaciones distintas en función de la copia auténtica parcial, que no necesariamente estarán ligadas al contenido que tenga el metadato en el original y sus copias parciales, más bien será diferente en aplicación de la finalidad con la que proponemos la construcción de estas copias auténticas parciales.

1813. Los metadatos del subgrupo 8.2, contienen las advertencias que se mostrarán a los agentes, sobre la seguridad de acceso a los documentos. Alojarn el texto de la advertencia (metadato eEMGDE8.2.1 «TextoAdvertencia», y la categoría de la advertencia (metadato eEMGDE8.2.2 «Categoria»), incluyéndose una de las opciones contempladas en el apéndice 14 del e-EMGDE, en el que de forma codificada se normalizan las advertencias de seguridad con vistas a su identificación y recuperación inmediatas.
1814. Por su parte, el metadato eEMGDE8.4 «SensibilidadDatosCaracterPersonal», contendrá el nivel de seguridad de clasificación de la LOPDP. El e-EMGDE incluye el apéndice 12, en el que se establece la clasificación del nivel de seguridad (básico, medio o alto). La información contenida en este metadato actuará como un segundo anillo de seguridad de acceso a los datos protegidos por la citada Ley, siendo solo accesible a los usuarios y sistemas que el administrador del sistema les permita, en función de estas clasificaciones.
1815. Por último, el metadato eEMGDE8.5 «ClasificacionENS», incluye el término normalizado que denota el nivel de seguridad de un sistema de información de conformidad con los criterios del ENS. El apéndice 13 del e-EMGDE contempla tres niveles (bajo, medio o alto), en función de las consecuencias que un incidente de seguridad afecten al documento y supongan un perjuicio limitado sobre las funciones de la organización.
1816. Datos delegado (22), (D): esta capa está condicionada a la que contiene la información relacionada con la modalidad del ejercicio de la competencia, por lo que se podrá establecer un paralelismo entre ambas, de manera que su selección para conformar el documento sea por parejas.
1817. Incluirá la denominación completa del cargo o puesto de trabajo del titular del órgano administrativo competente para la emisión del documento, así como el nombre completo de la persona física que lo ocupa. Pese a que estos datos pueden ser repetitivos, en el supuesto de que el certificado de firma electrónica con el que se formalice el documento contenga estos atributos, es necesario su inclusión para poder desplegar todos los procesos de generación de copias auténticas parciales previstas tras la formalización del documento original.
1818. Signatario (23), (D): la formalización de los documentos, como acreditación de la autenticidad de la voluntad del órgano emisor, será requerida cuando produzca actos administrativos, incluso los de mero trámite. Los documentos de contenido informativo se deben formalizar con el empleo de

sellos electrónicos, posibilidad que ofrece la LAE de actuación administrativa automatizada, ya que el órgano que tenga asignada esta competencia no aportará nada distinto de lo que contiene el ERP, ni incluye ninguna declaración de voluntad.

1819. Esta capa-tabla, recogerá los datos del nombre completo de la persona física, y el puesto que ocupa que le permite formalizar el acto administrativo. Dependiendo del tipo de firma empleada, se completarán los metadatos incluidos en el grupo 17, denominado «Firma», con información relacionada con el tipo, formato y rol de firma.
1820. Datos personales (24): Teniendo en cuenta que los datos protegidos incluidos en el documento del ejemplo son la asociación del DNI o NIF junto a su titular, hemos optado por separarlos e incluir en una sola capa ambos. De esta forma solo tendremos que eliminar esta capa en las copias auténticas parciales que no contengan los datos protegidos.

7.4.7 Las capas de contextualización.

1821. Estas capas son meramente informativas y necesarias para poder adquirir el conocimiento necesario por el lector de los documentos. Hemos optado por incluirlas en los pies de página, para asegurar que su contenido se mostrará en todas las páginas.
1822. Moneda (5), (C): por el tipo de documento que hemos elegido de ejemplo, resulta necesario indicar el tipo de moneda en la que se expresan las magnitudes monetarias, ya que de no ser así la información podría carecer de valor, aunque se pueda deducir.
1823. Paginación (6) (C): cuando se consulte el documento en su versión copia auténtica (parcial o total) en soporte papel, esta capa aporta la información que acredita la integridad del documento, ya que no solo numera las páginas, sino que en cada una de ellas indica el número de páginas totales.

7.4.8 Los metadatos.

1824. Es indispensable atender de forma preferente la construcción de los metadatos ya que, además de ser obligatorios si queremos que nuestros documentos estén adaptados al ENI, serán sus contenidos sobre los que los motores de búsqueda ejercerán sus funciones para la selección de los documentos que deben contener la información solicitada.
1825. Respecto de la preservación de los documentos administrativos, habrá que distinguir entre los producidos por el ERP de gestión, mediante la técnica propuesta en esta tesis, y los de producción externa o de producción propia pero no ajustados a nuestra propuesta. Respecto de los primeros, dado su origen electrónico y contenido de metadatos conforme al e-EMGDE, no habrá que tener más criterios que los establecidos en los protocolos de conservación, tales como vida administrativa, jurídica y de prueba, así como los criterios de expurgo, en su caso, acordados por el órgano con las

competencias en materia de regulación del archivo de la institución. Respecto de los segundos, habrá que hacer una doble distinción, en base a si el original que produjo en soporte papel o electrónico. En el primer caso, habrá que tener en cuenta el posible valor histórico que el documento original pueda contener; del mismo modo, nos parece recomendable que se conserven un conjunto de originales aleatorios, que dejen constancia de los mismos. En el segundo caso, cuando el original sea electrónico y de producción externa, deberemos aplicar similares criterios que los de producción propia, con la previa y oportuna adaptación al ENI y ENS y a la Administración que los custodia.

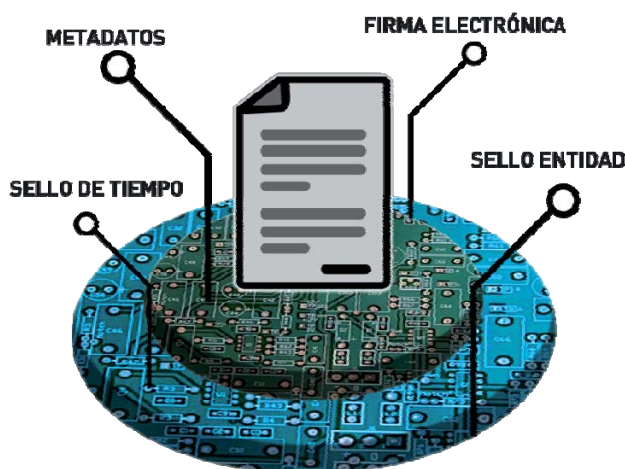


Ilustración 34: modelo de construcción de documentos administrativos electrónicos

7.4.8.1 Cumplimentación automática.

1826. En la fase de análisis, diseño e implementación de cada documento, se deberá hacer un especial esfuerzo por la forma de captura de la información a incluir en los metadatos, partiendo de la premisa de solicitar los estrictamente necesarios, teniendo presente que muchos de ellos, como hemos indicado anteriormente, se pueden obtener a partir de los atributos contenidos en las capas que intervienen en su composición, sin olvidar que otros tendrán un contenido fijo para todos los documentos.

7.4.8.2 Búsquedas documentales.

1827. La limitación del acceso a la información se complica cuando el dispositivo que se pone a disposición del consultor de la información no es el documento en el que se han aglutinado los datos, sea en soporte electrónico o papel, sino el ERP donde realmente residen los datos, ya que en primer lugar tendrá que hacer uso de las herramientas y sistemas necesarios para su consulta, además de requerir de la colaboración de un

técnico conocedor de la estructura y distribución de los datos y del manejo del software.

1828. El acceso a la información es un derecho. Actualmente existe en la mayoría de los países, un conjunto de normas encaminadas a hacer más transparente la información (actualmente se encuentra en trámite parlamentario un proyecto de ley que regulará, en caso de ser aprobada, esta materia), atendiendo al mismo tiempo a la posibilidad de acceso a la misma por parte de cualquier persona. Para el cumplimiento de este mandato legal, es necesario hacer una revisión de la redacción de los documentos.

7.5 La construcción de copias auténticas.

1829. En la construcción de los documentos por capas secuenciales, resulta indispensable separar los contenidos literales de los datos. Estos se agruparán en tablas de manera que permita la construcción de las copias auténticas parciales así como la construcción de los documentos preparados para la interoperabilidad, en la medida que esta función de los contenidos documentales, debe tratarse a nivel de dato.

7.5.1 Copias auténticas con cambio de formato.

1830. Los documentos originales creados desde el ERP se construirán en formato XML. La visualización de estos documentos es complicada y requiere de herramientas informáticas para su lectura por las personas. Al objeto de facilitar tal posibilidad al mayor número de dispositivos posibles, aplicando los criterios dispuestos en la LAE respecto al tipo de herramientas de libre distribución que deben preferirse, y de acuerdo con el ENI, que, entre otros formatos, admite y recomienda el estándar PDF, crearemos una copia electrónica auténtica en este último formato, que será la que por defecto se mostrará al interesado cuando no existan impedimentos del tipo de acceso a su contenido.

7.5.2 Copias auténticas parciales.

1831. Los datos protegidos contenidos en documentos administrativos por alguna norma o directriz de la organización, deben ser compatibles con el acceso que los ciudadanos y otras Administraciones puedan tener al resto del documento. Esta situación se resuelve a través de la construcción de las copias auténticas parciales que proponemos en este documento.
1832. Otra de las utilidades que aporta la propuesta de capa en tabla es poder automatizar el conjunto de copias auténticas, sean completas o parciales, del documento original, haciendo posible el acceso a la parte de los documentos que no están protegidos a aquellas personas que carezcan del rol necesario para el acceso al documento completo.

1833. En el ejemplo que hemos elaborado, se aprecian dos tipos de capas, unas marcadas con el color rojo (en señal de atributo), donde se alojan los datos que están protegidos por la LOPDP. En color azul, se contemplan las capas que contienen datos con otro nivel de protección, pero que en cualquier caso no son accesibles al público en general, aunque las normas de protección de datos, debe dar un carácter de acceso a la totalidad de los documentos, salvo excepciones regladas.
1834. Como ya hemos expuesto anteriormente, para dar respuesta automatizada a las solicitudes de acceso al contenido de los documentos elaborados con la técnica que aquí proponemos, en el momento de formalizar el documento es necesario que se realicen un conjunto de copias, si bien antes hay que aclarar que, de acuerdo con el ENI, debemos crear con cada tipo de copia (total y parcial), y basándonos en que los documentos originales se crean en formato XML y PDF, la primera destinada y orientada a la interoperabilidad, y la segunda a su visualización y copia en papel. Las copias se crearán con esta duplicidad de formatos.
1835. Con los datos contenidos en los documentos y de los que quedarán identificados en los atributos de las capas destinadas a recoger los datos, construiremos una copia auténtica parcial, que contendrá solo los datos necesarios para hacer el documento interoperable.
1836. Una vez hechas las presentaciones del protocolo de elaboración de copias auténticas, vamos a hacer una relación del conjunto de copias a realizar. Tomando siempre como punto de inicio el documento original, construiremos el conjunto de copias auténticas parciales, siempre construyendo la pareja de documentos adaptados a ENI y que a nuestro juicio son los más versátiles.
1837. Así generaremos una copia en formato XML, que estará destinada a atender las peticiones de los documentos con información protegida o reservada, preparada para su interoperabilidad. La segunda copia auténtica parcial se creará en formato PDF y responderá a las demandas de acceso al documento para las consultas personales.
1838. Si bien en nuestro ejemplo hemos trabajado con dos tipos de datos que están protegidos, en un caso por la LOPDP y por otro por criterios acordados por la propia Administración (con base en la aplicación del marco jurídico que corresponda), este modelo es aplicable a un conjunto de *ene* tipos distintos de datos protegidos, si bien el número total de distintas copias será el resultado de una combinación sin repetición, teniendo en cuenta que hay un elemento que siempre tiene que estar en la configuración, nos referimos al conjunto de capas que no tienen ningún tipo de protección.
1839. Si identificamos al conjunto de capas que no tienen ningún tipo de protección como «A», a las que están protegidas por la LOPDP como «B», y al resto de capas con otro tipo de protección como «C», obtendríamos el siguiente conjunto de copias:
- Copia auténtica electrónica con cambio de formato. Intervienen todos los conjuntos de capas y, dado que el documento original se ha creado en formato XML, esta copia se creará en formato PDF, en la que será

indispensable que se incluya el visado, con lo que junto al documento se mostrarán los datos de los firmantes, así como el código seguro de verificación y la huella digital. A nuestro juicio y como valor añadido a lo que actualmente se está haciendo en la mayoría de las Administraciones, se debería incluir la información relacionada con la referencia temporal, ya sea como marca de tiempo o, en el caso más garante, el sello de tiempo.

- Copia auténtica parcial, en la que no se incluyen los datos protegidos por la LOPDP. Estará compuesta por las capas atribuidas a los tipos «A» y «C». Al igual que todas las copias, deberá incluirse en los metadatos eEMGDE20.2.1 «TipoCopia» la información de «Copia electrónica parcial auténtica». El metadato eEMGDE20.2.2 «Motivo», al no tener esquema de valores, pondremos un texto que indique, como su denominación ofrece, el motivo, por lo que incluiremos el texto «Copia sin datos protegidos por la LOPDP».
- Copia auténtica parcial, en la que se han eliminado las capas que contienen información reservada, según los atributos contenidos en estas, si bien si contendrían los datos protegidos por la LOPDP: «A» y «B».
- Copia auténtica parcial, sin los contenidos de las capas que contienen datos protegidos y reservados, solo contendrá las capas catalogadas con el atributo «A».

Estado de elaboración	Formato	Clasificación
Original	XML	
Copia electrónica auténtica con cambio de formato	PDF	
Copia electrónica parcial auténtica	XML	LOPDP
Copia electrónica parcial auténtica	PDF	LOPDP
Copia electrónica parcial auténtica	XML	Reservado
Copia electrónica parcial auténtica	PDF	Reservado
Copia electrónica parcial auténtica	XML	LOPDP y Reservado
Copia electrónica parcial auténtica	PDF	LOPDP y Reservado

Tabla 9: conjunto de copias a realizar al formalizar el documento administrativo electrónico original



8 Conclusiones

*« La ciencia más útil es aquella cuyo
fruto es el más comunicable»*

Leonardo da Vinci.

8 Conclusiones

A

0. Administración y Tecnología, se dan la mano. La escritura y la construcción de documentos ha supuesto para el hombre la delimitación de los momentos más importantes de su existencia. Todo comenzó cuando hace aproximadamente cinco mil años se descubrió la escritura y con ello se inició la Historia, lo que supuso al homo sapiens sapiens acelerar su proceso evolutivo, al poder transmitir el conocimiento que ha adquirido a través de documentos. Posteriormente (a mitad del siglo XV) Gutenberg inventó la imprenta moderna, lo que supuso la primera mecanización en la generación de documentos y la difusión a gran escala de estos soportes de información. Surge así el concepto de impresor y más tarde el de editor.

1841. Ya en el ámbito de la Administración, parece significativo destacar, por su analogía con la situación actual, la Real Orden de 12 de febrero de 1900, en la que se instaba a los empleados públicos a admitir instancias y demás documentos que se presentasen hechos con máquinas de escribir. También encontramos un paralelismo entre la situación actual y la que se produjo con la Revolución Industrial, en la que el músculo fue sustituido por la máquina. Actualmente, los trabajos repetitivos que no aportan valor añadido están siendo trasladados a sistemas electrónicos. En el primer caso se liberó al hombre de trabajos físicos, en el presente le está permitiendo atender tareas que requieren una inteligencia que sólo él posee.
1842. Hoy en día, igual que viene sucediendo desde hace más de cinco mil años, en los que la transmisión oral y escrita de la información han coexistido, estamos ante el gran reto de introducir una dualidad en la naturaleza del documento, en la medida que se emplearán indistintamente los documentos creados en soportes físicos (fundamentalmente en papel), y los que se construirán por medios electrónicos. Es decir, ahora existirán la comunicación oral, la comunicación escrita impresa y la comunicación escrita en contexto digital. Esta premisa es indispensable para comprender la importancia de la propuesta que en esta tesis desarrollamos. No es posible la tramitación de procedimientos administrativos cuyos soportes no sean homogéneos, ya que dificultaría su gestión, pues una parte podría estar en soporte electrónico y otra en papel (por ejemplo), por lo que tendríamos que seguir trasladando la parte del expediente que se sustenta en documentos papel, y disponer de las herramientas necesarias para gestionar los que residen en soporte electrónico.
1843. A nuestro juicio, el gran reto al que se enfrentan las AA.PP. es la armonización de las restricciones impuestas y a imponer por la crisis económica (en la medida de que disponen de menores recursos económicos), con el desarrollo e implementación del marco jurídico que las obliga a prestar sus servicios bajo unos criterios de eficiencia, eficacia y económica, contexto donde el protagonista es el ciudadano (para el que las

AA.PP. prestan sus servicios y al que se le reconocen un elenco de derechos), mediante el empleo de las TICs. El uso correcto de estas tecnologías implica grandes inversiones económicas, algo complicado hoy en día.

1844. La puesta en práctica de la Administración electrónica supone, entre otras cosas, una inversión en la adquisición de los sistemas necesarios. No parece muy eficiente que, una vez se ha realizado el gasto para el desarrollo o adquisición de la licencia de uso, cada Administración tenga que adquirir o desarrollar cada una de las herramientas necesarias. Este fenómeno se observa incluso entre Administraciones que tienen dependencia jerárquica.
1845. A nuestro juicio una de las tareas más eficientes que se pueden hacer desde las direcciones de las distintas Administraciones, es la puesta en común de estas herramientas, en lugar de prestar sus esfuerzos a rechazar la utilización de estas por la «lacra» de que está siendo empleado por otra con la que existen ciertas reticencias encubiertas. El ciudadano no tiene que soportar, a través del pago de sus impuestos, el incremento del gasto, o la carencia en su caso de estas utilidades, máxime cuando el legislador dejó constancia en el artículo 45 de la Ley 11/2007, de 22 de junio, Ley de Acceso Electrónico de los ciudadanos a los servicios públicos (LAE)²¹⁸⁴ en el que se aprueba la reutilización de sistemas y aplicaciones de propiedad de la Administración. Aunque este precepto no es básico, es de sentido común que su aplicación debería ser aplicada por todas las Administraciones, cubriendo así la falta de impulso que el poder legislativo no quiso dar a este artículo.
1846. Además de la optimización de los recursos económicos, siempre escasos, la reutilización de los sistemas y aplicaciones supondría una menor atención por parte de los ciudadanos, ya que no tendría que dedicar esfuerzos adicionales al aprendizaje y manejo de las herramientas que cada Administración ha implementado, en la medida que las mismas aplicaciones son con las que tendrá que interactuar.
1847. La cultura electrónica de los elementos que componen el documento (firma, fecha, tramitación telemática, etcétera), está analizada y resuelta jurídicamente, pero dista mucho de ser aceptada por la mayoría de los ciudadanos y empleados públicos, lo que llevará un tiempo que durará en función del impulso que las AA.PP. hagan.
1848. Bajo estas premisas, es fácil suponer que cualquier Administración deberá disponer de un sistema que le permita hacer las conversiones necesarias de los documentos, que den lugar a copias con validez jurídica idéntica al original (fundamentalmente auténticas), contemplado en el artículo 30 LAE. Con esta utilidad, estaremos en condiciones de poder trabajar con documentos originales, o sus copias, según conveniencia, aunque todo hacer concluir que será mucho más eficaz y eficiente la tramitación por medios electrónicos.

- 1849.** La aparición de la Informática en la segunda mitad del s XX y su rápida integración en las AA.PP. como herramienta de gestión, supuso pasar de una tramitación administrativa basada en el documento, a la gestión de datos, si bien estos se agruparon en torno a una plantilla, dando lugar a la composición de los ficheros informáticos que se enviaban a las impresoras, produciendo documentos. Así, la información se desagregaba en datos y los documentos solo existían en su versión papel, por lo que era imposible el tratamiento documental como tal. Hoy ya no debemos mantener más este paradigma porque disponemos de los sistemas informáticos y normas, que nos permiten trabajar directamente con los documentos, lo que nos lleva formular nuestra propuesta de construcción y gestión de los documentos como eje sobre el que se construye toda la actuación de una Administración. Esta evolución nos permite recuperar el descenso que en la diagonal del conocimiento se produjo como consecuencia del uso de los sistemas informáticos.
- 1850.** El tipo de documento que contempla nuestra propuesta posee una doble vertiente: en cuanto a que sea capaz de transmitir la información que contiene, tanto a un ser humano como a un sistema informático. Para ello se han incluido textos literales, destinados fundamentalmente a la lectura por el hombre, así como datos agrupados en tablas preparadas para la interoperabilidad entre sistemas informáticos.
- 1851.** Aplicando la técnica de la Bprhemos partido de un supuesto inicial donde nos hemos replanteado cada uno de los elementos que componen el documento administrativo electrónico, lo nos ha llevado a formular nuestra propuesta, en la que desaparecen parte de algunos de estos algunos de elementos más clásicos y hoy en discusión, a la vez que se integran un conjunto de párrafos, de contenido jurídico, que conlleva el uso de estas nuevas herramientas electrónicas, así como las dificultades y cambio cultural que hay que pagar como peaje en esta evolución.
- 1852.** La firma electrónica es uno de los grandes avances que aportan las TICs a la gestión administrativa, suponiendo asimismo un gran cambio en los modelos de autoría de los documentos. La LFE aportó el marco jurídico requerido para darle cobertura legal, habiéndose generalizado y popularizado su uso en gran medida gracias a la inserción del eDNI, acompañado de la obligación de la aceptación de estos certificados por todas las Administraciones.
- 1853.** Nuestra propuesta de tesis plantea el cambio del modelo de activación del proceso de firmado electrónico de documentos, ya que a nuestro juicio no se puede garantizar de forma indubitada que la persona que ha procedido a activarlo sea el titular del certificado, por lo que, independientemente de que la LFE le asigne la misma validez jurídica que a la manuscrita, no quedan excluidas todas las posibilidades de suplantación. Para resolver este inconveniente, proponemos que el mecanismo de activación se inicie a través de la captura de la firma manuscrita, por medio de una tableta digital. Los sistemas informáticos actuales, contemplan un índice de falsos positivos inferiores al 1%, mejoran su rendimiento con el uso. Con ello garantizaríamos que la autoría de la firma del documento ha sido realizada por el titular del certificado, ya que no se puede separar los rasgos

identificativos del trazo de la firma manuscrita y al autor de la misma, al tiempo que nos apoyamos en la cultura de la validez de este tipo de firma.

- 1854.** En el caso de uso de sellos electrónicos, en la medida que no hay posible geolocalización del firmante, por su condición de inmaterial, no ha lugar a las disquisiciones aquí planteadas, si bien obtendremos el mismo resultado, ya que no se incluirá la información relacionada con ninguna localidad de firmado. En cualquier caso, en la capa que contiene la imagen corporativa, figura la información relacionada con la localidad en la que reside la Administración que sí es una información contrastable.
- 1855.** Para que las Administraciones puedan implementar las TICs en sus procedimientos dando cumplimiento al marco jurídico en materia de administración electrónica que les es de aplicación, así como para la modernización de sus procedimientos, es indispensable proveer a sus funcionarios de sistemas de firma electrónica que los identifique como personas físicas que ocupan un puesto de trabajo o cargo, que les habilita para formalizar el acto administrativo. Se trata en definitiva, de una identificación dual: persona y cargo/puesto. Una forma de resolver esta identificación dual, es mediante la emisión y empleo de los certificados de atributos de empleado público, pero esta solución tiene el inconveniente de que requiere un mantenimiento exhaustivo en la validez de estos certificados, además de no acreditar la competencia para instrumentación de los actos administrativos de forma directa.
- 1856.** Este problema queda resuelto si en lugar del uso de los certificados de atributos de empleado público, se implementa un flujo de trabajo en el que una vez formalizado el documento administrativo electrónico por el funcionario, se incrustará en el mismo un sello electrónico de entidad, acompañado de una capa de texto que así lo indique, dejando constancia de la capacidad de la persona física que lo ha formalizado, para instrumentar el acto administrativo al que da lugar, así como de la responsabilidad de la Administración autora del contenido del documento, derechos y obligaciones que el mismo despliegue.
- 1857.** Algo trascendente que cualquier Administración debe tener presente cuando se proponga la tramitación electrónica de sus procedimientos, será volcar una gran cantidad de esfuerzos en la composición de los formularios electrónicos que darán lugar a las solicitudes de iniciación de los procedimientos. Estos formularios permiten pre-cumplimentar, chequear y desencadenar un conjunto de actuaciones presentes (el documento de solicitud) y otras futuras. Es el momento en el que se debe requerir al solicitante todos los datos necesarios para la totalidad del expediente que dependan de su aportación. Las verificaciones de consistencia que se puedan hacer en línea, permitirán no tener que hacer comprobaciones posteriores sobre la información incluida en la solicitud. Como tal documento de solicitud deberá formalizarse con el uso de un certificado de firma electrónica, enviándose al registro electrónico y dando lugar a la comunicación al solicitante de la recepción así como de los datos de registro. Tal como ha demostrado la AEAT, en la medida que tengamos la información y datos necesarios para cumplimentar íntegramente la solicitud, podría pre-cumplimentarse, requiriendo al solicitante su confirmación o, en

su caso, la modificación de los datos con los que muestra su disconformidad. No hay que olvidar que las Administraciones son instituciones cuyas funciones están marcadas por un conjunto de servicios que tienen que prestar a los ciudadanos, esto las convierte en sus clientes, además de ser quienes las sustentan económicamente a través de sus impuestos, por los ciudadanos.

- 1858.** La datación de los documentos, indica el lugar y tiempo en que se hace o sucede algo. Estos dos datos tienen que ser analizados a la hora de su integración en los documentos administrativos electrónicos, pues, requieren de un replanteamiento nuevo sin tener en cuenta la continuidad de la práctica que se ha venido haciendo a lo largo de la historia.
- 1859.** Si la localidad a incluir en la datación del documentos es aquella en la que se encuentra el autor de la firma en el momento de proceder a la formalización que puede ser (o no) la del lugar de trabajo, estaríamos ante una posible vulneración de una información protegida jurídicamente, pues aunque existen sistemas de geolocalización²¹⁸⁵ automática, el derecho a la intimidad del lugar de posicionamiento geográfico del firmante debería prevalecer. Esto nos lleva a proponer que no se debe incluir en los documentos, ninguna referencia a la localidad en la que se ha datado, extirpando del procedimiento administrativo una práctica histórica que con la irrupción de las TICs y analizando desde cero su necesaria y/o conveniencia de inclusión, concluimos que no aporta más información de la que ya contiene el documento, incluso puede dejando de respetar la intimidad de la persona física que formaliza el documento.
- 1860.** Es un hecho cierto que el fechado de los documentos ha sido de forma habitual, objeto de manipulación por parte de los redactores de los documentos, ya que no existía (ni existe) la posibilidad de peritar (o es muy complicado) si la fecha con la que se ha datado el documento es aquella en la que realmente se formalizó. La realidad, en una gran cantidad de casos, es que los documentos se fechan el día en el que se construyen, no el día en el que se firman, con independencia de que ambas fechas coincidan.
- 1861.** Esto supone una presunta usurpación de la seguridad jurídica para los ciudadanos, fundamentalmente cuando los documentos se fechan a conveniencia de la Administración. Esta práctica no solo se emplea con carácter pernicioso, sino que la encontramos en procedimientos en los que la realidad y la formalidad no caminan juntas.
- 1862.** Un ejemplo muy extendido lo encontramos en los documentos relacionados con la contabilidad financiera y presupuestaria correspondientes a la ejecución de los presupuestos de las administraciones, que se formalizan una vez finalizada su vigencia (los primeros días del siguiente ejercicio presupuestario). Para resolver esta situación y no incurrir en ninguna falsedad documental (fechar los documentos en día distinto en el que realmente se han formalizado), en algunas instituciones, como es el caso de nuestra Universidad se ha regulado la inclusión en los documentos de dos fechas, una la correspondiente al acto administrativo (que se establecerá

2185 Conocimiento de la propia ubicación geográfica de modo automático.

con arreglo a la referencia temporal) y otra la que opera a efectos de imputación presupuestaria y contable.

- 1863.** A la hora de implementar la generación automática de documentos administrativos electrónicos, así como cuando se haga uso de las referencias temporales, es muy importante tener presente la imposibilidad de incluir la datación de los documentos a conveniencia del redactor. Hacemos especial hincapié en este concepto por lo que supone de cambio en el modelo de gestión para algunos procedimientos, por lo que habrá que informar y formar a los empleados públicos y cargos administrativos de estas rigideces contribuyen a corregir malas prácticas y aportar una total seguridad jurídica para todos (ciudadanos y Administración). Esto último es lo más importante del cambio de paradigma que aporta la implantación de las TICs respecto de los antiguos métodos, una mayor seguridad jurídica para los ciudadanos.
- 1864.** Diariamente circulan millones de correos electrónicos, lo que lo ha convertido en el medio de comunicación más extendido del mundo actual. Las Administraciones no están al margen de este fenómeno, pero existe una carencia normativa que regule este canal que no solo comunica e informa, sino que también es objeto de convocatorias de reuniones, remisiones de documentos, etcétera. La popularidad, y el fácil acceso a los dispositivos desde los que se pueden gestionar las cuentas de correo electrónico, así como la inmediatez, es un patrimonio que la sociedad no debe perder.
- 1865.** Nuestra propuesta de construcción de documentos administrativos electrónicos desde el ERP de gestión, pretende resolver un conjunto de problemáticas con las que actualmente nos encontramos, así como adelantarse a situaciones venideras, como es el caso del próximo derecho del que dispondrán los ciudadanos para acceder a los documentos que obren en poder de las Administraciones.
- 1866.** Los documentos tienen que construirse pensando cuál es la función que deben desempeñar, entre las que obviamente se encuentra la transmisión de la información que reporte al lector el conocimiento necesario para saber qué es lo que la Administración está diciendo en él. Los potenciales lectores son dos: las personas y los sistemas informáticos. También se ha abordado la carencia observada en la no inclusión de las referencias a las normas que habilitan la competencia para dictar el acto administrativo sustentado en el documento, así como un conjunto de informaciones adicionales como el uso de la imagen corporativa, manuales de estilo y formalidades de diversa consideración.
- 1867.** Nuestra propuesta de construcción de los documentos administrativos electrónicos por capas secuenciales es una técnica integrable en cualquier aplicación informática, (no se trata de un software de gestión), sino de un análisis y propuesta de elaboración de los documentos donde se han analizado cada uno de los elementos que componen el documento y su traslación, modificación, incluso eliminación, al mundo electrónico, pasando por el marco jurídico actual. Cada una de las capas que intervienen contiene un conjunto de atributos, entre los que destacan si contiene datos protegidos o reservados, así como los metadatos y contenidos de estos. De

esta forma, en la composición de cada capa, no solo hay que establecer el texto o estructura de la tabla y datos contenidos, también hay que identificar si se puede establecer el metadato de forma automática.

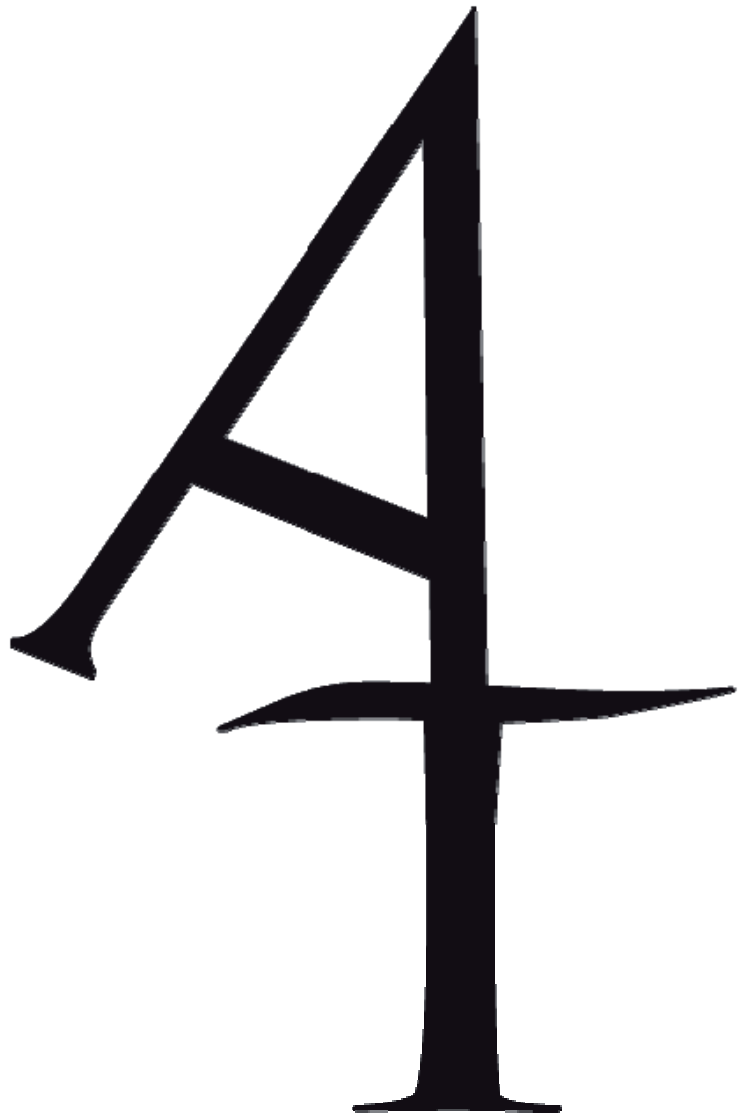
1868. Si bien la construcción de los documentos con nuestra propuesta presupone la inserción de unos textos pre-cumplimentados, a la hora de la formalización, habrá que contemplar la inserción de texto adicional, que tendrá que incluir el signatario; pudiendo estos sustituir a los prefijados o acompañándolos.
1869. Esta forma de construir los documentos nos permitirá crear un conjunto de copias auténticas, totales y parciales, que responderán de forma automática al acceso a los documentos, en función del rol de la persona que intenta acceder a su contenido. Esto es importante en los documentos que contienen datos protegidos por la LOPDP, ya que actualmente disponemos de un sistema dual, en la medida que ante la solicitud de acceso a estos documentos no se permitirá su consulta por contener datos que están protegidos, pero la realidad es muy distinta, ya que si bien parte del contenido del documento no es accesible hay que permitir la consulta al resto del documento. Esta solución solo es posible con la construcción de copias auténticas parciales, construidas de forma automática, tras la formalización del documento original. Una copia auténtica parcial compuesta por todas las capas que no contienen el atributo «protegido» y/o «reservado».
1870. Otra novedad que aportamos es la técnica de construcción de los documentos encadenados mediante la inserción de un metadato, (el que contiene el *hash* del primer eslabón). Esta propuesta resuelve la situación que se plantea cuando un documento ha sido corregido, modificado o revocado por otro posterior. Es indispensable que ante la demanda al gestor documental de cualquiera de ellos, el sistema devuelva el conjunto de todos los documentos que componen la cadena, ya que de no hacerlo así, estaría informando sesgadamente, pudiendo dar lugar a confusión, desinformación y ocultamiento.
1871. Los documentos que se integran en un expediente administrativo, fundamentalmente pueden tener dos procedencias: los producidos por el ERP de gestión, o los de producción externa. El tratamiento de aquellos representa una parte importante del estudio realizado a lo largo de nuestra investigación, habiendo concluido que la misma debe llevarse a cabo mediante la secuenciación de cada uno de los elementos que lo componen, de forma secuencial.
1872. Actualmente se encuentra en trámite parlamentario una ley que regulará la transparencia, en el acceso a la información y el buen gobierno. Si bien esta norma aportará un derecho de los ciudadanos a acceder a los contenidos de los documentos custodiados por las Administraciones y otras instituciones, estas deben prepararse para atender las solicitudes de información que reciban, a ser posible de forma automática. Pero para ello es indispensable la preparación de los documentos, ya que de no ser así, tendrán que dotarse de un equipo de trabajadores (o empresas que presten el servicio) para responder a este derecho de los ciudadanos. Es

complicado para los documentos que ya están depositados en los archivos, una vez cumplido su cometido de sustentar el procedimiento al que pertenecen, si que se pueden preparar los documentos generados desde el ERP de gestión.

- 1873.** Hemos identificado la figura del responsable del procedimiento, asignándole la competencia del mantenimiento de las distintas capas (y sus atributos) que componen cada uno de los documentos que intervienen en un procedimiento. Esta figura también será la encargada de autorizar todas las actuaciones que se separen del guión establecido en el procedimiento fijado en el BPMN, quedando estas bajo su responsabilidad.
- 1874.** Una de las características que aporta la administración electrónica, es la amplitud de su disponibilidad en cuanto a que el ciudadano puede relacionarse con ella las veinticuatro horas de cualquier día del año. Esta total disponibilidad también se aplica a la actuación administrativa, en la medida que la formalización de los documentos se puede realizar en cualquier momento, así como la actuación administrativa automatizada. Esta posibilidad solo está accesible cuando se disponga de las herramientas necesarias y, fundamentalmente, los documentos electrónicos.
- 1875.** La inserción en los expedientes administrativos de documentos electrónicos, va a permitir que las tareas de auditoría, fiscalización y otras consultad documentales, puedan ser realizadas desde el despacho de los consultores, lo que aportará una gran eficacia, eficiencia y economía a sus organizaciones, ya que no tendrán que desplazarse físicamente para realizar sus funciones.
- 1876.** Los metadatos asociados a los documentos, han tomado un protagonismo que los hacen indispensables a la hora de la construcción de documentos electrónicos. El ENI obliga a su uso, pero en el momento que nos hemos planteado hacer una construcción de documentos electrónicos que sean procesables, localizables, contextualizables y que se puedan incluir en procesos automáticos una vez ha terminado su vida administrativa, es indispensable su inclusión. El «e-EMGDE» establece un conjunto de metadatos bien estructurado que responde a la mayoría de las situaciones con las que nos encontraremos en la construcción, formalización, consulta, archivo y destrucción de los documentos; pero todas Administraciones deben hacer un estudio exhaustivo sobre cuáles son sus necesidades y si estas quedan cubiertas con el «e-EMGDE».
- 1877.** Entendemos que la factura electrónica, en su formato Facturae (con estructura XML) es el paradigma del documento electrónico, ya que responde a los criterios de interoperabilidad, como documento y firma electrónica. El número de documentos que diariamente circulan, como soporte de las transacciones económicas, acredita la necesidad de intensificar su uso, estando este convenientemente impulsado, a nivel jurídico, para las Administraciones, pero de poca repercusión hoy en día.
- 1878.** Concluyamos recordando que la situación actual respecto a la construcción de documentos administrativos, es que se crean desde un ERP, que trata el dato como elemento de trabajo y no al documento como tal. Esto supone un

desfase entre el objeto de gestión administrativa, que sigue siendo el documento, y la imposibilidad de su tratamiento por la herramienta informática con la que trabajan las Administraciones, lo que las ha llevado a tener que seguir manteniendo un archivo en soporte papel.

- 1879.** El estudio de la diversa documentación analizada para elaborar esta tesis doctoral, nos ha permitido construir la técnica que proponemos y que nos permite dar al documento todo el protagonismo que ha tenido desde que Alfonso X el Sabio instauró su uso. Con el apoyo de un marco jurídico muy innovador que nos permite el uso de las TICs y aplicando un sistema de reingeniería de procesos, hemos construido una técnica de elaboración de documentos administrativos electrónicos que, no solo resuelve algunas deficiencias observadas y ancladas en las prácticas administrativas, sino que aporta un mayor grado de seguridad jurídica para el ciudadano, moderniza la administración (situándola en el siglo XXI), a la vez que se da cumplimiento al precepto constitucional de eficacia, eficiencia y economía.
- 1880.** En nuestra propuesta se concede al ciudadano el estatus de cliente, siendo la Administración quién debe velar por sus intereses, separándonos de conceptos muy arraigados desde siglos atrás, sintetizados en el famoso artículo de Mariano José de Larra «Vuelva usted mañana». También ha estado presente la certeza de encontrarnos en un momento en el que los sistemas informáticos y las telecomunicaciones, permiten liberar al ser humano de tareas repetitivas que no aporta valor añadido.
- 1881.** El concepto «Administración Electrónica» ha venido para quedarse, no como una moda pasajera, sino como un modelo que cambiará nuestra cultura, si bien supone un riesgo para las generaciones a las que les ha tocado experimentar este cambio en edades no tempranas.
- 1882.** La transmisión de la información ha sido, desde hace más de cinco mil años, oral y escrita. Ahora tendremos que disponer y aprender a manejar las herramientas (físicas y lógicas) necesarias para acceder al contenido de los documentos electrónicos.



Bibliografía

«La ciencia humana consiste más en destruir errores que en descubrir verdades.»

Sócrates.

Bibliografía²¹⁸⁶

Trabajos citados

Alamillo Domingo, I., & Urios Aparisi, F. X. (2011). *La actuación administrativa automatizada en el ámbito de las Administraciones Públicas (análisis jurídico y metodológico para la construcción y explotación de trámites automáticos* (primera ed.). Barcelona, España: Escola d'Administració Pública de Catalunya.

Alamillo Domingo, I., & Urios Aparisi, X. (2010). El nuevo régimen legal de gestión de la identidad y firma electrónica por las Administraciones Públicas. En L. Cotino Hueso, & J. Valero Torrijos, *Administración electrónica: La Ley 11/2007, de 22 de junio, de acceso electrónico de los ciudadanos a los Servicios Públicos y los retos jurídicos del e-gobierno en España* (págs. 657-707). Valencia: Tirant lo Blanch.

Amutio Gómez, M. A. (2012). Las normas técnicas de interoperabilidad relativas al documento electrónico. *Métodos de información (MEI)* , 3 (4), 127-149.

Antón y Barberá, F., & Méndez Baquero, F. (2005). *Análisis de textos manuscritos, firmas y alteraciones documentales* (segunda ed.). Valencia: Tirant lo blanch.

Barnés Vázquez, J. (2006). *Innovación y reforma en el Derecho Administrativo*. Sevilla, España: Derecho Global-Global Law Press.

Barriuso Ruíz, C. (2010). El "documento electrónico", especial referencia a la Ley 11/2007, de 22 de junio, de acceso electrónico de los ciudadanos a los servicios públicos. En L. Cotino Hueso, & J. Valero Torrijos, *Administración*

2186 El estilo de la bibliografía que se ha empleado ha sido «APA Fifth». En el caso de las normas jurídicas, hemos incluido entre paréntesis la abreviatura para una mejor identificación. La fecha de publicación de la norma se ha insertado antes de la descripción, por exigencias del modelo de gestión de la aplicación informática (Microsoft Word 2007). En los capítulos de libros coordinados, los nombres propios de los coordinadores, la aplicación informática los antepone a los apellidos, separándose del modelo seguido comúnmente.

electrónica: Ley 11/2007, de 22 de junio, de acceso electrónico de los ciudadanos a los Servicios Públicos y los retos jurídicos del e-gobierno en España (págs. 623-656). Valencia: Tirant lo Blanch.

Bellinger, G., Castro, D., & Mills, A. (2004). *Data, information, knowledge and wisdom*. Recuperado el 26 de abril de 2013, de <http://www.systems-thinking.org/dikw/dikw.htm>

Bia, A. (2008). La preservación digital, ¿un problema tecnológico y organizativo? En J. Blasco Díaz, & M. Fabra Valls, *El documento electrónico: Aspectos jurídicos, tecnológicos y archivísticos* (págs. 429-441). Castelló de la Plana: Publicaciones de la Universitat Jaume I.

Borillo Doménech, R., & Gumbau Mezquita, J. (2008). Arquitecturas orientadas a servicios para la preservación de objetos digitales. En J. Blasco Díaz, & M. Fabra Valls, *El documento electrónico: Aspectos jurídicos, tecnológicos y archivísticos* (págs. 217-236). Castelló de la Plana: Publicaciones de la Universitat Jaume I.

Cañellas Terradellas, N. (2008). e-Documentik en el archivo de la Universidad de Vic: Beneficios de la gestión informatizada de los expedientes. En J. Blasco Díaz, & M. Fabra Valls, *El documento electrónico: Aspectos jurídicos, tecnológicos y archivísticos* (págs. 323-339). Castelló de la Plana: Publicaciones de la Universitat Jaume I.

Casellas i Serra, L., & Oliveras Artau, S. (2008). Estrategias de gestión de los documentos electrónicos en la Administración Local: La experiencia del Ajuntament de Girona. En J. Blasco Díaz, & M. Fabra Valls, *El documento electrónico: Aspectos jurídicos, tecnológicos y archivísticos* (págs. 401-426). Castelló de la Plana: Publicaciones de la Universitat Jaume I.

Casellas i Serra, L.-E., & Oliveras Artan, S. (2007). Estrategias de gestión de los documentos electrónicos en la Administración Local: Experiencia del Ayuntamiento de Girona. *I Congreso sobre Gestión y conservación del documento electrónico*. Castellón de la Plana.

Cerrillo i Martínez, A. (2007). *Administración electrónica*. Cizur Menor, Navarra: Aranzadi.

Comisión de las Comunidades Europeas. (2003). *El papel de la administración electrónica en el futuro de Europa*. Recuperado el 25 de abril de 2013, de [http://eur-](http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2003:0567:FIN:ES:PDF)

[lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2003:0567:FIN:ES:PDF](http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2003:0567:FIN:ES:PDF)

Cortes Generales. (14 de 06 de 2007). *Diario de Sesiones del Congreso (262)* , págs. 13.051-13.129. Madrid: Congreso de los Diputados.

Crespo Rodríguez, M. (2003). *Firma electrónica y Administración Electrónica* (Vol. Derecho de Internet. La Ley de Servicios de la Sociedad de la Información y de Comercio Electrónico). Cizur Menor: Aranzadi.

Cruz Mundet, J. R. (2003). La gestión de los documentos electrónicos como función archivística. *AABADOM* , 4 (2), 4-10.

Cuz Mundet, J. R. (1997). La gestión de documentos en el Estado Español: balance y perspectivas. *Métodos de información* , 4 (17-18), 28-31.

d'Alòs-Moner, A. (2006). La gestión documental: aspectos previos a su implementación. *El profesional de la información* , 15 (3), 222-226.

Diputación de Huesca. (2010). *Manual de estilo de la Diputación de Huesca*. Recuperado el 27 de diciembre de 2012, de http://www.dphuesca.es/pub/documentos/documentos_Manual_de_estilo_de_la_Diputación_Provincial_de_Huesca_fd3de961.pdf

Duarte, Z., Coelho, T., Farias, L., Silva, A., Santana, C., & Castro, L. (2008). El acervo archivístico de la primera Facultad de Medicina de Brasil: Introducción de las TIC en archivos. En J. Blasco Díaz, & M. Fabra Valls, *El documento electrónico: Aspectos jurídicos, tecnológicos y archivísticos* (págs. 383-397). Castelló de la Plana: Publicaciones de la Universitat Jaume I.

España (CC). (25 de julio de 1889). Código Civil. *Gaceta de Madrid* , núm. 206, Tomo III, págs. 249-259.

España (CE). (29 de diciembre de 1978). Constitución Española. *Boletín Oficial del Estado* , núm. 311.1, págs. 29.313-29.424.

España (CP). (24 de noviembre de 1985). Código Penal. *Boletín Oficial del Estado* , núm 281, págs. 33978.

España (ENI Guía CA). (2011). Recuperado el 1 de mayo de 2013, de Guía de aplicación de la norma técnica de interoperabilidad: Procedimientos de copiado auténtico y conversión entre documentos electrónicos: http://administracionelectronica.gob.es/recursos/pae_000022131.pdf

España (ENI Guía DD). (2011). Octubre 2011. Recuperado el 1 de mayo de 2013, de Guía de aplicación de la Norma Técnica de Interoperabilidad: Digitalización de documentos: http://administracionelectronica.gob.es/recursos/pae_000022126.pdf

España (ENI Guía DE). (2011). Octubre 2011. (n, Editor) Recuperado el 1 de mayo de 2013, de Guía de aplicación de la norma técnica de interoperabilidad: Documento electrónico: http://administracionelectronica.gob.es/recursos/pae_000022127.pdf

España (ENI Guía EE). (2011). octubre 2011. Recuperado el 1 de mayo de 2013, de Guía de aplicación de la norma técnica de interoperabilidad: Expediente electrónico: http://administracionelectronica.gob.es/recursos/pae_000022128.pdf

España (LAE). (23 de junio de 2007). Ley 11/2007, de 22 de junio, de acceso electrónico de los ciudadanos a los Servicios Públicos. *Boletín Oficial del Estado* , núm. 150, págs. 27.150-27.166.

España (LBRL). (3 de abril de 1985). Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local. *Boletín Oficial del Estado* , núm. 139, págs. 8.945-8.964.

España (LCSP). (14 de noviembre de 2011). Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Contratos del Sector Público. *Boletín Oficial del Estado* , núm. 276, págs. 117.729-117.914.

España (LCUME). (3 de agosto de 2010). Ley 29/2010, de 3 de agosto, del uso de los medios electrónicos en el sector público de Cataluña. *Boletín Oficial del Estado* , num. 217, págs. 76.847-76.869.

España (LEC). (7 de enero de 2000). Ley 1/2000, de 7 de enero, de Enjuiciamiento Civil. *Boletín Oficial del Estado* , núm. 7, págs. 575-728.

España (LFE). (20 de diciembre de 2003). Ley 59/2003, de 19 de diciembre, de firma electrónica. *Boletín Oficial del Estado* , núm. 304, págs. 45.329-45.343.

España (LFNAD). (18 de abril de 2007). Ley Foral 12/2007, de 4 de abril, de Archivos y Documentos de Navarra. *Boletín Oficial del Estado* , núm. 113, págs. 20.394-20.402.

España (LFNAE). (4 de abril de 2007). Ley Foral 11/2007, de 4 de abril, para la Implantación de la Administración Electrónica en la Administración de la Comunidad Foral de Navarra. *Boletín Oficial del Estado* , núm. 111, págs. 19.976-19.988.

España (LGT). (18 de diciembre de 2003). Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria. *Boletín Oficial del Estado* , núm. 302, págs. 44.987-45.065.

España (LGTC). (3 de noviembre de 2003). Ley 32/2003, de 3 de noviembre, General de Telecomunicaciones. *Boletín Oficial del Estado* , núm. 264, págs. 38.890-38.924.

España (LISI). (29 de diciembre de 2007). Ley 56/2007, de 28 de diciembre, Ley de Medidas del Impulso de la Sociedad de la Información. *Boletín Oficial del Estado* , núm. 312, págs. 53.701-53.719.

España (LIVA). (28 de diciembre de 1992). Ley 37/1992, de 28 de diciembre, del Impuesto sobre el Valor Añadido. *Boletín Oficial del Estado* , núm. 312, págs. 44.247-44.305.

España (LJCA). (13 de julio de 1998). Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa. *Boletín Oficial del Estado* , núm. 167, págs. 23.516-23.551.

España (LMFAOS). (27 de diciembre de 2001). Ley 24/2001, de 27 de diciembre, de Medidas Fiscales. Administrativas y del Orden Social. *Boletín Oficial del Estado* , núm. 313, págs. 50.493-50.619.

España (LODP). (12 de noviembre de 2001). Ley Orgánica 4/2001, de 12 de noviembre, reguladora del Derecho de Petición. *Boletín Oficial del Estado* , núm. 272, págs. 41.367-41.370.

España (LOFAGE). (14 de abril de 1997). Ley 6/1997, de 14 de abril, de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado. *Boletín Oficial del Estado*, núm. 90, págs. 11.755-11.773.

España (LOPDP). (14 de diciembre de 1999). Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, de Protección de Datos de Carácter Personal. *Boletín Oficial del Estado*, núm. 298, págs. 43.088-43.099.

España (LOPJ). (1 de julio de 1985). Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial. *Boletín Oficial del Estado*, núm. 157, págs. 20.635-20.678.

España (LPA). (17 de julio de 1958). Ley de 17 de julio de 1958 sobre Procedimiento Administrativo. *Boletín Oficial del Estado*, núm. 171, págs. 1.275-1.287.

España (LPHE). (25 de junio de 1985). Ley 16/1985, de 25 de junio, del Patrimonio Histórico Español. *Boletín Oficial del Estado*, núm. 155, págs. 20.342-20.352.

España (LRJ-PAC). (27 de noviembre de 1992). Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común. *Boletín Oficial del Estado*, núm. 285, págs. 40.300-40.319.

España (LSSI). (11 de julio de 2002). Ley 34/2002, de 11 de julio, de servicios de la sociedad de la información y de comercio electrónico. *Boletín Oficial del Estado*, núm. 166, págs. 25.388-25.403.

España (LVAE). (5 de mayo de 2010). Ley 3/2010, de 5 de mayo, de administración electrónica de la Comunitat Valenciana. *Boletín Oficial del Estado*, núm. 131, págs. 46.563-46.598.

España (ORNT). (10 de junio de 2003). Orden PRE/1551/2003, de 10.06, por la que se desarrolla la D.F. 1ª del R.D. 209/2003, de 21.02, por el que se regulan los registros y las notificaciones telemáticas, así como la utilización de medios telemáticos para la sustitución de la aportación certif. *Boletín Oficial del Estado*, núm. 141, págs. 22.890-22.893.

España (ORPECD). (11 de mayo de 2006). Orden ITC/1475/2006, de 11 de mayo, sobre utilización del procedimiento electrónico para la compulsa de

documentos en el ámbito del Mº de Industria, Turismo y Comercio. *Boletín Oficial del Estado* , núm. 116, págs. 18.749-18.751.

España (RDCPD). (8 de noviembre de 2002). Real Decreto 1164/2002, de 8 de noviembre, por el que se regula la conservación del patrimonio doc. con valor histórico, el control de la eliminación de otros doc. de la AGE y sus org. púb. y la conservación de doc. advos. en soporte distinto al original. *Boletín Oficial del Estado* , núm. 274, págs. 40.139-40.143.

España (RDCSCDA). (4 de febrero de 2000). Real Decreto 139/2000, de 4 de febrero, por el que se regula la Composición, funcionamiento y competencias de la Comisión Calificadora de Documentos Administrativos. *Boletín Oficial del Estado* , núm. 36, págs. 6.489-6.490.

España (RDeDNI). (24 de diciembre de 2005). Real Decreto 1553/2005, de 23 de diciembre, por el que se regula la expedición del documento nacional de identidad y sus certificados de firma electrónica. *Boletín Oficial del Estado* , núm. 307, págs. 42.090-42.093.

España (RDENI). (29 de enero de 2010). Real Decreto 4/2010, de 8 de enero, regula el Esquema Nacional de Interoperabilidad en el ámbito de la Administración Electrónica. *Boletín Oficial del Estado* , núm. 25, págs. 8.139-8.156.

España (RDENS). (29 de enero de 2010). Real Decreto 3/2010, de 8 de enero, regula el Esquema Nacional de Seguridad en el ámbito de la Administración Electrónica. *Boletín Oficial del Estado* , núm. 25, págs. 8.089-8.138.

España (RDIIMI). (25 de septiembre de 1999). Real Decreto 1465/1999, de 17 de septiembre, por el que se establecen y se regula la producción documental y el material impreso de la Administración General del Estado. *Boletín Oficial del Estado* , núm. 230, págs. 34.261-34.265.

España (RDLAE). (18 de noviembre de 2009). Real Decreto 1671/2009, de 6 de noviembre, desarrolla parcialmente Ley 11/2007. *Boletín Oficial del Estado* , núm. 278, págs. 97.921-97.948.

España (RDOFEL). (28 de noviembre de 1986). Real Decreto 2568/1986, de 28 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento de Organización,

Funcionamiento y Régimen Jurídico de los Entes Locales. *Boletín Oficial del Estado* , núm. 305, págs. 41.811-41.832.

España (RDRGR). (29 de julio de 2005). Real Decreto 939/2005, de 29 de julio, por el que se aprueba el Reglamento General de Recaudación. *Boletín Oficial del Estado* , núm. 210, págs. 30.089-30.132.

España (RDSDI). (28 de abril de 2006). Real Decreto 522/2006, de 28 de abril, Suprime la aportación de fotocopias de documentos de identidad en los procedimientos administrativos. *Boletín Oficial del Estado* , núm. 110, págs. 17.579-17.580.

España (RDSEC). (8 de mayo de 1999). Real Decreto 772/1999, de 7 de mayo, por el que se regula la presentación de solicitudes, escritos y comunicaciones ante la AGE, expedición de copias y devolución de originales. *Boletín Oficial del Estado* , núm. 110, págs. 17.417-17.418.

España (RDTEIT). (16 de febrero de 1996). Real Decreto 263/1996, de 16 de febrero, Regula la utilización de técnicas electrónicas, informáticas y telemáticas. *Boletín Oficial del Estado* , núm. 305, págs. 7942-7946.

España (READE). (16 de abril de 2004). Resolución de 14.04.2004, de la AEAT, por la que se regula la generación y archivo de documentos elect. a partir de doc. en papel, la emisión de copias en papel de dichos doc. elect. y se aprueban los programas y aplicaciones a utilizar. *Boletín Oficial del Estado* , núm. 111, págs. 17.948-17.950.

España (RNTICACD). (30 de julio de 2011). Resolución de 19 de julio de 2011, de la Secretaría de Estado de la Función Pública, por la que se aprueba la NTI de Procedimiento de copiado auténtico o conversión entre documentos electrónicos. *Boletín Oficial del Estado* , núm. 182, págs. 87.134-87.137.

España (RNTIDD). (30 de julio de 2011). Resolución de 19 de julio de 2011, de la Secretaría de Estado para la Función Pública, por la que se aprueba la Norma Técnica de Interoperabilidad de Pública, por la que se aprueba la Norma Técnica de Interoperabilidad de Digitalización de Documentos. *Boletín Oficial del Estado* , núm. 182, págs. 87.091-87.093.

España (RNTIDE). (30 de julio de 2011). Resolución de 19 de julio de 2011, Norma Técnica de Interoperabilidad de Documento Electrónico. *Boletín Oficial del Estado* , núm. 182, págs. 87.094-87.107.

España (RNTIEE). (30 de julio de 2011). Resolución de 19 de julio de 2011, de la Secretaría de Estado para la Función Pública, por la que se aprueba la Norma Técnica de Interoperabilidad de Expediente Electrónico. *Boletín Oficial del Estado* , núm. 182, págs. 87.108-87.120.

España. (26 de julio de 2012). Resolución de 28 de junio de 2012, de la Secretaría de Estado de la Función Pública, por la que se aprueba la Norma Técnica de Interoperabilidad de Política de gestión de documentos electrónicos. (núm. 178) , 53776-53780. Madrid, España: Boletín Oficial del Estado.

Esteban Navarro, M. Á. (2001). Los archivos de documentos electrónicos. *El profesional de la información* , 10 (12), 41-45.

Fernández Hernández, A. (2008). Tratamiento jurídico-penal del documento electrónico encriptado. Una cuestión necesitada de revisión. En J. Blasco Díaz, & M. Fabra Valls, *El documento electrónico: aspectos jurídicos, tecnológicos y archivísticos* (págs. 115-149). Castelló de la Plana: Publicaciones de la Universitat Jaume I.

Ferrando Martínez, R., & Portero López, M. J. (2007). Firma electrónica del funcionario en el procedimiento administrativo. En Tecnimap (Ed.), (págs. 1-9). Gijón.

Freire Santos, M. R. (2006). *Desarrollo de un criptosistema biométrico basado en firma manuscrita*. Vigo: Universidad Antonio Nebrija.

Fundación Atapuerca. (2011). Recuperado el 31 de 10 de 2011, de Homo sapiens: la última rama de la evolución: <http://www.atapuerca.org/Homosapiens.pdf>

Fundación Wikipedia Inc. (26 de 10 de 2011). Recuperado el 31 de 10 de 2011, de Homo sapiens: http://es.wikipedia.org/wiki/Homo_sapiens

García de Enterría, E., & Fernández, T.-R. (2011). *Curso de Derecho Administrativo* (15 ed., Vol. I). Cizur Menor, Navarra: Aranzadi.

García de Enterría, E., & Fernández, T.-R. (2002). *Curso de Derecho Administrativo I* (8 ed., Vol. II). Madrid: Civitas Ediciones, S.L.

Garret, J., & Walters, D. (1996). *Council on Library and Information Resources*. Recuperado el 2011 de Noviembre de 2011, de Preserving Digital Information: <http://www.clir.org/pubs/reports/pub63watersgarrett.pdf>

Gómez Domínguez, D., Ruiz Rodríguez, A. Á., & Peis Redondo, E. (2003). La gestión de documentos electrónicos: requerimientos funcionales. *El profesional de la información* , 12 (2), 88-98.

González Maeso, P., & Pérez Montes, M. (2008). ¿Qué permanece en el nuevo entorno? *Gestión y conservación de documentos electrónicos* (pág. 47). Cadiz: Mesa Redonda sobre “Gestión y Conservación de Documentos Electrónicos”.

Grupo de trabajo de documentos electrónicos de la Conferencia de Archiveros de Universidades Españolas. (2011). El correo electrónico como documento administrativo: algunos problemas y posibles soluciones. *Boletín ANABAD* , LXI (2), 235-255.

Heredia Herrera, A. (2011). ¿Permanencia, renovación, invención, desvirtuación de conceptos archivísticos? *Reunión Nacional de Archivos*. Manzanillo, Colima. México.

Larra (de) y Sánchez de Castro, M. J. (1883). Vuelva usted mañana. *El pobrecito hablador* (Enero), 24.

Martínez Nadal, A. (2009). *Comentarios a la Ley 59/2003 de Firma Electrónica* (Segunda ed.). Cizur Menor, Navarra: Aranzadi, SA.

Marzal, A., Borillo, R., Ferrer, J., & Fabra, M. (2008). Selección de una plataforma software para el repositorio documental de la Universitat Jaume I. En J. Blasco Díaz, & M. Fabra Valls, *El documento electrónico: Aspectos jurídicos, tecnológicos y archivísticos* (págs. 237-255). Castelló de la Plana: Publicaciones de la Universitat Jaume I.

Méndez Rodríguez, E. M. (2003). La descripción de documentos electrónicos a través de metadatos: una visión para la Archivística desde la nueva e-Administración. *d'Archius* , 2003, 47-82.

Millet, D. (2011). Factura electrónica: camino hacia la eficiencia y productividad. *Estrategia Financiera* (281), 37-39.

Ministerio de Cultura. Subdirección General de Publicaciones, Información y Documentación. (abril de 2005). Documentos electrónicos: manual para archiveros. (16) , 102. Catálogo general de publicaciones oficiales.

Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas. Dirección General de Modernización Administrativa. (2012). (G. E. Públicas, Ed.) Recuperado el 24 de febrero de 2013, de Esquema de Metadatos para la Gestión del Documento Electrónico (e-EMGDE): http://administracionelectronica.gob.es/recursos/pae_020003294.pdf

Nualart Mercadé, R. (2008). iArxiu: Un servicio de custodia y preservación a largo plazo de documentos electrónicos. En J. Blasco Díaz, & M. (. Fabra Valls, *El documento electrónico: Aspectos jurídicos, tecnológicos y archivísticos* (págs. 177-214). Castelló de la Plana: Publicaciones de la Universitat Jaume I.

Oller Rubert, M. (2008). El documento electrónico en Europa. Reflexiones desde el Derecho Administrativo. En J. Blasco Díaz, & M. Fabra Valls, *El documento electrónico: Aspectos jurídicos, tecnológicos y archivísticos* (págs. 75-111). Castelló de la Plana: Publicaciones de la Univesitat Jaume I.

Palomar Olmeda, A. (2010). Gestión electrónica de los procedimientos. En E. Gamero Casado, & J. Valero Torrijos, *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., págs. 597-690). Cizur Menor, Navarra: Aranzadi.

Punzón Moraleda, J., & Sánchez Rodríguez, F. (2010). El "sellado de tiempo" ("time-stamping") como garantía del "no repudio temporal" en la Ley de Acceso Electrónico de los Ciudadanos a las Administraciones Públicas. En L. Cotino Hueso, & J. Valero Torrijos, *Administración electrónica: La Ley 11/2007, de 22 de junio, de acceso electrónico de los ciudadanos a los Servicios Públicos y los retos jurídicos del e-Gobierno en España* (págs. 709-726). Valencia: Tirant lo Blanch.

Redondo Herranz, M. H. (2010). El documento electrónico: un enfoque archivístico. *Revista General de Información y Documentación* , 20, 391-408.

Rivero Ortega, R. (2008). *El expediente administrativo: de los legajos a los soportes electrónicos* (1ª ed.). Cizur Menor, Navarra: Aranzadi.

Sáez Vacas, F. G. (2003). *Innovación tecnológica en las empresas*. Madrid: Universidad Politécnica de Madrid.

Sánchez Serena, I. (2012). La factura electrónica en España. (U. O. Catalunya, Ed.) *Revista de Internet, Derecho y Política* (13 (febrero)), 5-12.

Sanz Larruga, F. J. (2010). Documentos y archivos electrónicos. En E. Gamero Casado, J. Valero Torrijos, & (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* (3ª ed., págs. 691-775). Cizur Menor, Navarra: Aranzadi.

Sentencia de 3 de noviembre de 1997 (3 de noviembre de 1997).

Serra Serra, J. (2008). Gestión y conservación de los documentos electrónicos desde la perspectiva archivística: un nuevo escenario de actuación. En J. Blasco Díaz, & M. Fabra Valls, *El documento electrónico: Aspectos jurídicos, tecnológicos y archivísticos* (págs. 293-319). Castelló de la Plana: Publicaciones de la Universitat Jaume I.

Serra Serra, J. (2008). La gestión y conservación de documentos electrónicos mediante el sistema Baula. En J. Blasco Díaz, & M. Fabra Valls, *El documento electrónico: Aspectos jurídicos, tecnológicos y archivísticos* (págs. 261-282). Castelló de la Plana: Publicaciones de la Universitat Jaume I.

Sierra Bravo, R. (1986). *Tesis doctorales y trabajos de investigación científica*. Madrid: Thomson.

Ultimus. (15 de mayo de 1998). *Groupware, workflow and the role of Ultimus*. Recuperado el 25 de noviembre de 1999, de http://www.ultimus.com/ultwhite/wp_group.pdf

Unidad de Derechos y Traducción de la Dirección de Relaciones Públicas y Comunicaciones. (2003). *OECDiLibrary*. (O. e.-G. Studies, Ed.) Recuperado el 31 de 10 de 2011, de <http://www.oecd->

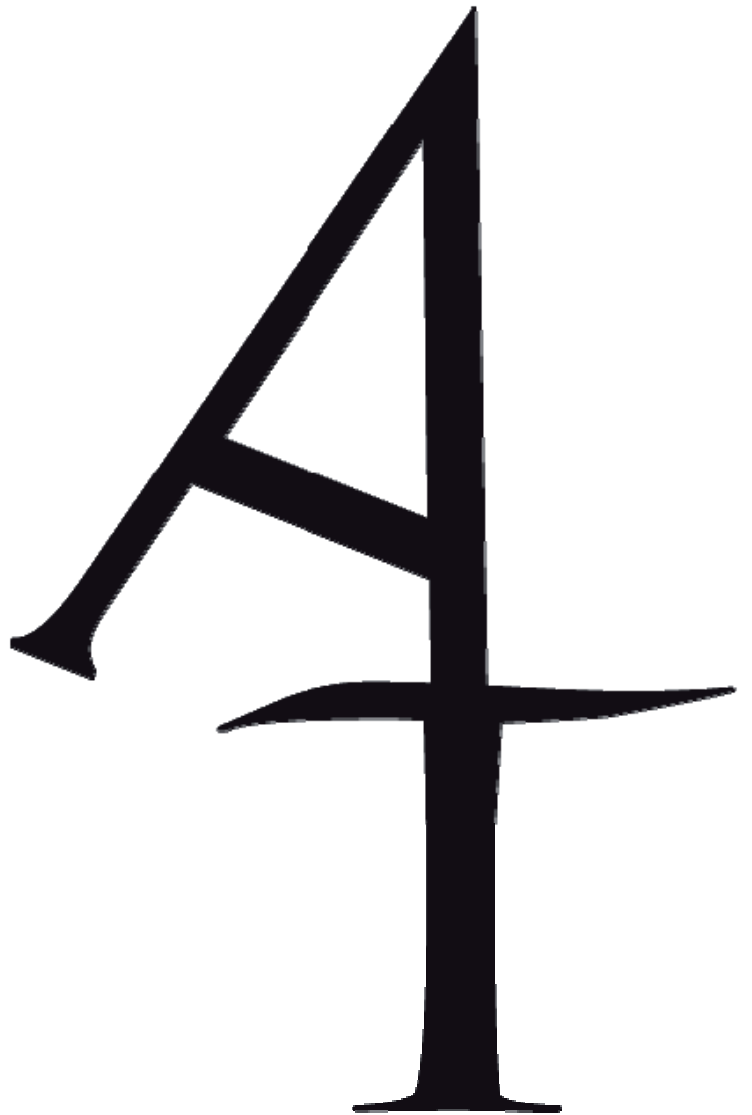
ilibrary.org/docserver/download/fulltext/4203074e5.pdf?expires=1320049188&id=id&accname=guest&checksum=DD6137A51940427EDB40DC19031162C8

Valero Torrijos, J. (2007). *El régimen jurídico de la e-Administración* (2 ed.). Granada: Comares.

Valero Torrijos, J. (2008). La gestión y conservación del documento administrativo electrónico. En J. Blasco Díaz, & M. (. Fabra Valls, *El documento electrónico: Aspectos jurídicos, tecnológicos y archivísticos* (págs. 25-71). Castelló de la Plana: Publicaciones de la Universitat Jaume I.

Velasco Rico, C. (2010). Archivo y conservación de los documentos administrativos electrónicos. Especial referencia la Ley 11/2007, de acceso electrónico de los ciudadanos a las Administraciones Públicas. En L. Cotino Hueso, J. Valero Torrijos, & Coords., *Administración electrónica: Ley 11/2007, de 22 de junio, de acceso electrónico de los ciudadanos a los Servicios Públicos y los retos jurídicos del e-gobierno en España* (págs. 603-622). Valencia: Tirant lo Blanch.

Zaratiegui, J. R. (1999). La gestión por procesos: su papel e importancia en la empresa. *Economía industrial* (330), 81-88.



Anexos

*«La ciencia humana consiste más en destruir
errores que en descubrir verdades.»*

Sócrates.

Anexo 1: marco jurídico

I. Constitución Española (CE)²¹⁸⁷.**1883. Artículo 3: Idioma**

«1. El castellano es la lengua española oficial del Estado. Todos los españoles tienen el deber de conocerla y el derecho a usarla.»

1884. Artículo 10: Audiencia de los ciudadanos en la elaboración de disposiciones administrativas y acceso a registros administrativos

«b) El acceso de los ciudadanos a los archivos y registros administrativos, salvo en lo que afecte a la seguridad y defensa del Estado, la averiguación de los delitos y la intimidad de las personas.»

1885. Artículo 14: Principio de igualdad

«Los españoles son iguales ante la ley, sin que pueda prevalecer discriminación alguna por razón de nacimiento, raza, sexo, religión, opinión o cualquier otra condición o circunstancia personal o social.»

1886. Artículo 20: Libertad de expresión

«1. Se reconocen y protegen los derechos:

d) A comunicar o recibir libremente información veraz por cualquier medio de difusión. La ley regulará el derecho a la cláusula de conciencia y al secreto profesional en el ejercicio de estas libertades.»

1887. Artículo 24: Derecho a la tutela judicial efectiva

«1. Todas las personas tienen derecho a obtener la tutela efectiva de los jueces y tribunales en el ejercicio de sus derechos e intereses legítimos, sin que, en ningún caso, pueda producirse indefensión.

2. Asimismo, todos tienen derecho al Juez ordinario predeterminado por la ley, a la defensa y a la asistencia de letrado, a ser informados de la acusación formulada contra ellos, a un proceso público sin dilaciones indebidas y con todas las garantías, a utilizar los medios de prueba pertinentes para su defensa, a no declarar contra sí mismo, a no confesarse culpables y a la presunción de inocencia.»

1888. Artículo 29: Derecho de petición

«1. Todos los españoles tendrán el derecho de petición individual y colectiva, por escrito, en la forma y con los efectos que determine la ley.»

1889. Artículo 103: Funciones y órganos de la Administración. Funcionarios

«1. La Administración Pública sirve con objetividad los intereses generales y actúa de acuerdo con los principios de eficacia, jerarquía, descentralización, desconcentración y coordinación con sometimiento pleno a la ley y al Derecho.

3. La ley regulará el estatuto de los funcionarios públicos, el acceso a la función pública de acuerdo con los principios de mérito y capacidad, las peculiaridades del ejercicio de su derecho a sindicación, el sistema de incompatibilidades y las garantías para la imparcialidad en el ejercicio de sus funciones.»

1890. Artículo 105: Audiencia de los ciudadanos en la elaboración de disposiciones administrativas y acceso a registros administrativos

«La ley regulará:

a) La audiencia de los ciudadanos, directamente o a través de las organizaciones y asociaciones reconocidas por la ley, en el procedimiento de elaboración de las disposiciones administrativas que les afecten.

2187 (España (CE), 1978)

b) El acceso de los ciudadanos a los archivos y registros administrativos, salvo en lo que afecte a la seguridad y defensa del Estado, la averiguación de los delitos y la intimidad de las personas.

c) El procedimiento a través del cual deben producirse los actos administrativos, garantizando, cuando proceda, la audiencia del interesado.»

1891. Artículo 149.1.18ª: Competencias del Estado

«Las bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas ..., garantizarán a los administrados un tratamiento común ante ellas; el procedimiento administrativo común, sin perjuicio de las especialidades derivadas de la organización propia de las Comunidades Autónomas;...»

1892. Artículo 149.1.28ª: Competencias del Estado

«28ª Defensa del patrimonio cultural, artístico y monumental español contra la exportación y la expoliación; museos, bibliotecas y archivos de titularidad estatal, sin perjuicio de su gestión por parte de las Comunidades Autónomas.»

II. Ley 30/1992, de 26 de noviembre, Ley de régimen jurídico y procedimiento administrativo común (LRJ-PAC)²¹⁸⁸

1893. Exposición de motivos 3 (actuación de la administración sometida a la ley):

«La Constitución de 1978 alumbra un nuevo concepto de Administración, sometida a la ley y al Derecho, acorde con la expresión democrática de la voluntad popular. La Constitución consagra el carácter instrumental de la Administración, puesta al servicio de los intereses de los ciudadanos y la responsabilidad política del Gobierno correspondiente, en cuanto que es responsable de dirigirla.»

1894. Exposición de motivos 3 (reglas esenciales del procedimiento)

«...las reglas esenciales del procedimiento son una pieza fundamental en el proceso de modernización de nuestra sociedad y de su Administración...»

1895. Exposición de motivos 5 (modernización de los trabajos de la administración mediante la aplicación de la TIC):

«.... Las técnicas burocráticas formalistas, supuestamente garantistas, han caducado, por más que a algunos les parezcan inamovibles, y la Ley se abre decididamente a la tecnificación y modernización de la actuación administrativa en su vertiente de producción jurídica y a la adaptación permanente al ritmo de las innovaciones tecnológicas.»

1896. Exposición de motivos 9 (identificación de autoridades y funcionarios responsables de los procedimientos):

«El Título IV, bajo el epígrafe «De la actividad de las Administraciones Públicas», contiene una trascendente formulación de los derechos de los ciudadanos en los procedimientos administrativos, además de los que les reconocen la Constitución y las leyes. De esta enunciación cabe destacar como innovaciones significativas: La posibilidad de identificar a las autoridades y funcionarios bajo cuya responsabilidad se tramiten los procedimientos - rompiendo la tradicional opacidad de la Administración-, el derecho de formular alegaciones y de aportar documentos en cualquier fase del procedimiento anterior al trámite de audiencia, el de no presentar los ya aportados a la Administración actuante, y el de obtener información y orientación sobre los condicionamientos jurídicos o técnicos que las disposiciones vigentes impongan a los proyectos que se propongan abordar.»

«El derecho a la identificación de las autoridades y funcionarios bajo cuya responsabilidad se tramiten los procedimientos, ..., se complementa ahora con la posibilidad de solicitar la exigencia de responsabilidad por las anomalías en la tramitación.»

2188 (España (LRJ-PAC), 1992)

1897. Exposición de motivos 10 (nuevos medios de notificación):

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

1898. Exposición de motivos 11(empleo de medios telemáticos en las solicitudes):

«Las solicitudes de los interesados se abren a la posible utilización de medios telemáticos e, incluso audiovisuales, para facilitar su formulación, siempre que quede acreditada la autenticidad de su voluntad.»

1899. Exposición de motivos 11(simplificación y agilización de los trámites):

«... criterios de celeridad e impulsión de oficio, ... conjunto de reglas destinadas a simplificar y agilizar los trámites del procedimiento.»

«...el trámite de audiencia, que se efectuará poniendo de manifiesto a los interesados la totalidad del expediente, salvo en lo que afecte a los supuestos de excepción del derecho de acceso a archivos y registros administrativos.»

1900. Artículo 1: Objeto de la Ley

«La presente Ley establece y regula las bases del régimen jurídico, el procedimiento administrativo común y el sistema de responsabilidad de las Administraciones Públicas, siendo aplicable a todas ellas.»

1901. Artículo 2: Ámbito de aplicación

«1. Se entiende a los efectos de esta Ley por Administraciones Públicas:

- a) La Administración General del Estado.*
- b) Las Administraciones de las Comunidades Autónomas.*
- c) Las Entidades que integran la Administración Local.*

2. Las Entidades de Derecho Público con personalidad jurídica propia vinculadas o dependientes de cualquiera de las Administraciones Públicas tendrán asimismo la consideración de Administración Pública. Estas Entidades sujetarán su actividad a la presente Ley cuando ejerzan potestades administrativas, sometiéndose en el resto de su actividad a lo que dispongan sus normas de creación.»

1902. Artículo 3: Principios generales (interés general, servicio a los ciudadanos)

«1. Las Administraciones públicas sirven con objetividad los intereses generales y actúan de acuerdo con los principios de eficacia, jerarquía, descentralización, desconcentración y coordinación, con sometimiento pleno a la Constitución, a la Ley y al Derecho. Igualmente, deberán respetar en su actuación los principios de buena fe y de confianza legítima.

2. Las Administraciones públicas, en sus relaciones, se rigen por el principio de cooperación y colaboración, y en su actuación por los criterios de eficiencia y servicio a los ciudadanos.»

1903. Artículo 3: Principios generales (Transparencia y participación)

«5. En sus relaciones con los ciudadanos las Administraciones públicas actúan de conformidad con los principios de transparencia y de participación.»

1904. Artículo 4: Principios de las relaciones entre las Administraciones Públicas

«1 ...c) Facilitar a las otras Administraciones la información que precisen sobre la actividad que desarrollen en el ejercicio de sus propias competencias.

d) Prestar, en el ámbito propio, la cooperación y asistencia activas que las otras Administraciones pudieran recabar para el eficaz ejercicio de sus competencias.

2. A efectos de lo dispuesto en las letras c) y d) del apartado anterior, las Administraciones públicas podrán solicitar cuantos datos, documentos o medios probatorios se hallen a disposición del ente al que se dirija la solicitud.

3. La asistencia y cooperación requerida sólo podrá negarse cuando el ente del que se solicita no esté facultado para prestarla, no disponga de medios suficientes para ello o

cuando, de hacerlo, causara un perjuicio grave a los intereses cuya tutela tiene encomendada o al cumplimiento de sus propias funciones.»

1905. Artículo 12: Competencia

«1. La competencia es irrenunciable y se ejercerá precisamente por los órganos administrativos que la tengan atribuida como propia, salvo los casos de delegación o avocación,...

La encomienda de gestión, la delegación de firma y la suplencia no suponen alteración de la titularidad de la competencia, aunque sí de los elementos determinantes de su ejercicio que en cada caso se prevén.

2. La titularidad y el ejercicio de las competencias atribuidas a los órganos administrativos podrán ser desconcentradas en otros jerárquicamente dependientes de aquellos...»

1906. Artículo 13: Delegación de competencias

«1. Los órganos de las diferentes Administraciones públicas podrán delegar el ejercicio de las competencias que tengan atribuidas en otros órganos de la misma Administración, aun cuando no sean jerárquicamente dependientes, o de las entidades de derecho público vinculadas o dependientes de aquéllas.

...

3. Las delegaciones de competencias y su revocación deberán publicarse en el «Boletín Oficial del Estado», en el de la Comunidad Autónoma o en el de la Provincia, según la Administración a que pertenezca el órgano delegante, y el ámbito territorial de competencia de éste.

4. Las resoluciones administrativas que se adopten por delegación indicarán expresamente esta circunstancia y se considerarán dictadas por el órgano delegante.

5. Salvo autorización expresa de una Ley, no podrán delegarse las competencias que se ejerzan por delegación.

...

6. La delegación será revocable en cualquier momento por el órgano que la haya conferido.»

1907. Artículo 14: Avocación

«1. Los órganos superiores podrán avocar para sí el conocimiento de un asunto cuya resolución corresponda ordinariamente o por delegación a sus órganos administrativos dependientes, cuando circunstancias de índole técnica, económica, social, jurídica o territorial lo hagan conveniente.

En los supuestos de delegación de competencias en órganos no jerárquicamente dependientes, el conocimiento de un asunto podrá ser avocado únicamente por el órgano delegante.

2. En todo caso, la avocación se realizará mediante acuerdo motivado que deberá ser notificado a los interesados en el procedimiento, si los hubiere, con anterioridad a la resolución final que se dicte.»

1908. Artículo 15: Encomienda de gestión

«1. La realización de actividades de carácter material, técnico o de servicios de la competencia de los órganos administrativos o de las Entidades de Derecho público podrá ser encomendada a otros órganos o Entidades de la misma o de distinta Administración, por razones de eficacia o cuando no se posean los medios técnicos idóneos para su desempeño.

2. La encomienda de gestión no supone cesión de titularidad de la competencia ni de los elementos sustantivos de su ejercicio, siendo responsabilidad del órgano o Entidad encomendante dictar cuantos actos o resoluciones de carácter jurídico den soporte o en los que se integre la concreta actividad material objeto de encomienda.»

1909. Artículo 16: Delegación de firma

«1. Los titulares de los órganos administrativos podrán, en materia de su propia competencia, delegar la firma de sus resoluciones y actos administrativos a los titulares de

los órganos o unidades administrativas que de ellos dependan, dentro de los límites señalados en el artículo 13²¹⁸⁹.

2. La delegación de firma no alterará la competencia del órgano delegante y para su validez no será necesaria su publicación.

3. En las resoluciones y actos que se firmen por delegación se hará constar la autoridad de procedencia.

4. No cabrá la delegación de firma en las resoluciones de carácter sancionador.»

1910. Artículo 17: Suplencia

«1. Los titulares de los órganos administrativos podrán ser suplidos temporalmente en los supuestos de vacante, ausencia o enfermedad por quien designe el órgano competente para el nombramiento de aquéllos.

Si no se designa suplente, la competencia del órgano administrativo se ejercerá por quien designe el órgano administrativo inmediato de quien dependa.

2. La suplencia no implicará alteración de la competencia.»

1911. Artículo 27: Actas (de los órganos colegiados)

«1. De cada sesión que celebre el órgano colegiado se levantará acta por el Secretario, que especificará necesariamente los asistentes, el orden del día de la reunión, las circunstancias del lugar y tiempo en que se ha celebrado, los puntos principales de las deliberaciones, así como el contenido de los acuerdos adoptados. 2. En el acta figurará, a solicitud de los respectivos miembros del órgano, el voto contrario al acuerdo adoptado, su abstención y los motivos que la justifiquen o el sentido de su voto favorable. Asimismo, cualquier miembro tiene derecho a solicitar la transcripción íntegra de su intervención o propuesta, siempre que aporte en el acto, o en el plazo que señale el Presidente, el texto que se corresponda fielmente con su intervención, haciéndose así constar en el acta o uniéndose copia a la misma.»

1912. Artículo 28: Abstención

«1. Las autoridades y el personal al servicio de las Administraciones en quienes se den algunas de las circunstancias señaladas en el número siguiente de este artículo se abstendrán de intervenir en el procedimiento y lo comunicarán a su superior inmediato, quien resolverá lo procedente.»

1913. Artículo 29: Recusación

«1. En los casos previstos en el artículo anterior podrá promoverse recusación por los interesados en cualquier momento de la tramitación del procedimiento.»

1914. Artículo 30: Capacidad de obrar

«Tendrán capacidad de obrar ante las Administraciones Públicas, además de las personas que la ostenten con arreglo a las normas civiles, los menores de edad para el ejercicio y defensa de aquellos de sus derechos e intereses cuya actuación esté permitida por el ordenamiento jurídico-administrativo sin la asistencia de la persona que ejerza la patria potestad, tutela o curatela. Se exceptúa el supuesto de los menores incapacitados, cuando la extensión de la incapacidad afecte al ejercicio y defensa de los derechos o intereses de que se trate.»

1915. Artículo 31: Concepto de interesado

«1. Se consideran interesados en el procedimiento administrativo:

a) Quienes lo promuevan como titulares de derechos o intereses legítimos individuales o colectivos.

b) Los que, sin haber iniciado el procedimiento, tengan derechos que puedan resultar afectados por la decisión que en el mismo se adopte.

c) Aquellos cuyos intereses legítimos, individuales o colectivos, puedan resultar afectados por la resolución y se personen en el procedimiento en tanto no haya recaído resolución definitiva.

2. Las asociaciones y organizaciones representativas de intereses económicos y sociales, serán titulares de intereses legítimos colectivos en los términos que la ley reconozca.

3. Cuando la condición de interesado derivase de alguna relación jurídica transmisible, el derecho-habiente sucederá en tal condición cualquiera que sea el estado del procedimiento.»

1916. Artículo 32: Representación (representante)

«1. Los interesados con capacidad de obrar podrán actuar por medio de representante, entendiéndose con éste las actuaciones administrativas, salvo manifestación expresa en contra del interesado.

2. Cualquier persona con capacidad de obrar podrá actuar en representación de otra ante las Administraciones Públicas.»

1917. Artículo 32: Representación (acreditación)

«3. Para formular solicitudes, entablar recursos, desistir de acciones y renunciar a derechos en nombre de otra persona, deberá acreditarse la representación por cualquier medio válido en Derecho que deje constancia fidedigna, o mediante declaración en comparecencia personal del interesado. Para los actos y gestiones de mero trámite se presumirá aquella representación.

4. La falta o insuficiente acreditación de la representación no impedirá que se tenga por realizado el acto de que se trate, siempre que se aporte aquella o se subsane el defecto dentro del plazo de diez días que deberá conceder al efecto el órgano administrativo, o de un plazo superior cuando las circunstancias del caso así lo requieran.»

1918. Artículo 35: Derechos de los ciudadanos (estado de tramitación)

«Los ciudadanos, en sus relaciones con las Administraciones Públicas, tienen los siguientes derechos:

a) A conocer, en cualquier momento, el estado de la tramitación de los procedimientos en los que tengan la condición de interesados, y obtener copias de documentos contenidos en ellos.»

1919. Artículo 35: Derechos de los ciudadanos (identificación autoridades y personal)

«b) A identificar a las autoridades y al personal al servicio de las Administraciones Públicas bajo cuya responsabilidad se tramiten los procedimientos.»

1920. Artículo 35: Derechos de los ciudadanos (copia y devolución documentos)

«c) A obtener copia sellada de los documentos que presenten, aportándola junto con los originales, así como a la devolución de éstos, salvo cuando los originales deban obrar en el procedimiento.»

1921. Artículo 35: Derechos de los ciudadanos (otras lenguas oficiales)

«d) A utilizar las lenguas oficiales en el territorio de su Comunidad Autónoma, de acuerdo con lo previsto en esta Ley y en el resto de Ordenamiento Jurídico.»

1922. Artículo 35: Derechos de los ciudadanos (alegaciones)

«e) A formular alegaciones y a aportar documentos en cualquier fase del procedimiento anterior al trámite de audiencia, que deberán ser tenidos en cuenta por el órgano competente al redactar la propuesta de resolución.»

1923. Artículo 35: Derechos de los ciudadanos (no presentación de documentos en poder de la Administración actuante)

«f) A no presentar documentos no exigidos por las normas aplicables al procedimiento de que se trate, o que ya se encuentren en poder de la Administración actuante.»

1924. Artículo 35: Derechos de los ciudadanos (obtención de información y acceso a archivos y registros)

«g) A obtener información y orientación acerca de los requisitos jurídicos o técnicos que las disposiciones vigentes impongan a los proyectos, actuaciones o solicitudes que se propongan realizar.

h) Al acceso a los registros y archivos de las Administraciones Públicas en los términos previstos en la [Constitución](#) y en ésta u otras leyes.»

1925. Artículo 35: Derechos de los ciudadanos (responsabilidades)

«j) A exigir las responsabilidades de las Administraciones Públicas y del personal a su servicio, cuando así corresponda legalmente»

1926. Artículo 36: Lengua de los procedimientos

«1. La lengua de los procedimientos tramitados por la Administración General del Estado será el castellano. No obstante lo anterior, los interesados que se dirijan a los órganos de la Administración General del Estado con sede en el territorio de una Comunidad Autónoma podrán utilizar también la lengua que sea cooficial en ella.

En este caso, el procedimiento se tramitará en la lengua elegida por el interesado. Si concurrieran varios interesados en el procedimiento, y existiera discrepancia en cuanto a la lengua, el procedimiento se tramitará en castellano, si bien los documentos o testimonios que requieran los interesados se expedirán en la lengua elegida por los mismos.

2. En los procedimientos tramitados por las Administraciones de las Comunidades Autónomas y de las Entidades Locales, el uso de la lengua se ajustará a lo previsto en la legislación autonómica correspondiente.

3. La Administración pública instructora deberá traducir al castellano los documentos, expedientes o partes de los mismos que deban surtir efecto fuera del territorio de la Comunidad Autónoma y los documentos dirigidos a los interesados que así lo soliciten expresamente. Si debieran surtir efectos en el territorio de una Comunidad Autónoma donde sea cooficial esa misma lengua distinta del castellano, no será precisa su traducción.»

1927. Artículo 37: Derecho de acceso a Archivos y Registros

«1. Los ciudadanos tienen derecho a acceder a los registros y a los documentos que, formando parte de un expediente, obren en los archivos administrativos, cualquiera que sea la forma de expresión, gráfica, sonora o en imagen o el tipo de soporte material en que figuren, siempre que tales expedientes correspondan a procedimientos terminados en la fecha de la solicitud.

6. Se regirán por sus disposiciones específicas:

a) El acceso a los archivos sometidos a la normativa sobre materias clasificadas.

b) El acceso a documentos y expedientes que contengan datos sanitarios personales de los pacientes.

c) Los archivos regulados por la legislación del régimen electoral.

d) Los archivos que sirvan a fines exclusivamente estadísticos dentro del ámbito de la función estadística pública.

e) El Registro Civil y el Registro Central de Penados y Rebeldes y los registros de carácter público cuyo uso esté regulado por una ley.

f) El acceso a los documentos obrantes en los archivos de las Administraciones Públicas por parte de las personas que ostenten la condición de Diputado de las Cortes Generales, Senador, miembro de una Asamblea legislativa de Comunidad Autónoma o de una Corporación Local.

g) La consulta de fondos documentales existentes en los Archivos Históricos.

7. El derecho de acceso será ejercido por los particulares de forma que no se vea afectada la eficacia del funcionamiento de los servicios públicos debiéndose, a tal fin, formular petición individualizada de los documentos que se desee consultar, sin que quepa, salvo para su consideración con carácter potestativo, formular solicitud genérica sobre una materia o conjunto de materias. No obstante, cuando los solicitantes sean investigadores

que acrediten un interés histórico, científico o cultural relevante, se podrá autorizar el acceso directo de aquéllos a la consulta de los expedientes, siempre que quede garantizada debidamente la intimidad de las personas.

8. El derecho de acceso conllevará el de obtener copias o certificados de los documentos cuyo examen sea autorizado por la Administración, previo pago, en su caso, de las exacciones que se hallen legalmente establecidas.

10. Serán objeto de publicación regular las instrucciones y respuestas a consultas planteadas por los particulares u otros órganos administrativos que comporten una interpretación del Derecho positivo o de los procedimientos vigentes a efectos de que puedan ser alegadas por los particulares en sus relaciones con la Administración.»

1928. Artículo 38: Registros

«1. Los órganos administrativos llevarán un registro general en el que se hará el correspondiente asiento de todo escrito o comunicación que sea presentado o que se reciba en cualquier unidad administrativa propia. También se anotarán en el mismo, la salida de los escritos y comunicaciones oficiales dirigidas a otros órganos o particulares.

...

Los asientos se anotarán respetando el orden temporal de recepción o salida de los escritos y comunicaciones, e indicarán la fecha del día de la recepción o salida.»

1929. Artículo 38: Registros (soporte informático)

«3. Los registros generales, así como todos los registros que las Administraciones públicas establezcan para la recepción de escritos y comunicaciones de los particulares o de órganos administrativos, deberán instalarse en soporte informático.

El sistema garantizará la constancia, en cada asiento que se practique, de un número, epígrafe expresivo de su naturaleza, fecha de entrada, fecha y hora de su presentación, identificación del interesado, órgano administrativo remitente, si procede, y persona u órgano administrativo al que se envía, y, en su caso, referencia al contenido del escrito o comunicación que se registra.»

1930. Artículo 38: Registros (lugares de presentación de solicitudes, escritos y comunicaciones)

«4. Las solicitudes, escritos y comunicaciones que los ciudadanos dirijan a los órganos de las Administraciones públicas podrán presentarse:

a) En los registros de los órganos administrativos a que se dirijan.

b) En los registros de cualquier órgano administrativo, que pertenezca a la Administración General del Estado, a la de cualquier Administración de las Comunidades Autónomas, a la de cualquier Administración de las Diputaciones Provinciales, Cabildos y Consejos Insulares, a los Ayuntamientos de los Municipios a que se refiere el artículo 121 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local, o a la del resto de las entidades que integran la Administración Local si, en este último caso, se hubiese suscrito el oportuno convenio.

c) En las oficinas de Correos, en la forma que reglamentariamente se establezca.

d) En las representaciones diplomáticas u oficinas consulares de España en el extranjero.

e) En cualquier otro que establezcan las disposiciones vigentes.

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

1931. Artículo 38: Registros (copias de documentos)

«5. Para la eficacia de los derechos reconocidos en el artículo 35 c)²¹⁹⁰ de esta Ley a los ciudadanos, éstos podrán acompañar una copia de los documentos que presenten junto con sus solicitudes, escritos y comunicaciones.

Dicha copia, previo cotejo con el original por cualquiera de los registros a que se refieren los puntos a) y b) del apartado 4 de este artículo, será remitida al órgano destinatario devolviéndose el original al ciudadano. Cuando el original deba obrar en el procedimiento, se entregará al ciudadano la copia del mismo, una vez sellada por los registros mencionados y previa comprobación de su identidad con el original.»

1932. Artículo 39: Colaboración de los ciudadanos

«2. Los interesados en un procedimiento que conozcan datos que permitan identificar a otros interesados que no hayan comparecido en él tienen el deber de proporcionárselos a la Administración actuante.»

1933. Artículo 41: Responsabilidad de la tramitación

«1. Los titulares de las unidades administrativas y el personal al servicio de las Administraciones Públicas que tuviesen a su cargo la resolución o el despacho de los asuntos, serán responsables directos de su tramitación y adoptarán las medidas oportunas para remover los obstáculos que impidan, dificulten o retrasen el ejercicio pleno de los derechos de los interesados o el respeto a sus intereses legítimos, disponiendo lo necesario para evitar y eliminar toda anomalía en la tramitación de procedimientos.

2. Los interesados podrán solicitar la exigencia de esa responsabilidad a la Administración Pública que corresponda.»

1934. Artículo 42: Obligación de resolver

«1. La Administración está obligada a dictar resolución expresa en todos los procedimientos y a notificarla cualquiera que sea su forma de iniciación.

En los casos de prescripción, renuncia del derecho, caducidad del procedimiento o desistimiento de la solicitud, así como la desaparición sobrevenida del objeto del procedimiento, la resolución consistirá en la declaración de la circunstancia que concurra en cada caso, con indicación de los hechos producidos y las normas aplicables.

Se exceptúan de la obligación, a que se refiere el párrafo primero, los supuestos de terminación del procedimiento por pacto o convenio, así como los procedimientos relativos al ejercicio de derechos sometidos únicamente al deber de comunicación previa a la Administración.

7. El personal al servicio de las Administraciones públicas que tenga a su cargo el despacho de los asuntos, así como los titulares de los órganos administrativos competentes para instruir y resolver son directamente responsables, en el ámbito de sus competencias del cumplimiento de la obligación legal de dictar resolución expresa en plazo.

El incumplimiento de dicha obligación dará lugar a la exigencia de responsabilidad disciplinaria, sin perjuicio a la que hubiere lugar de acuerdo con la normativa vigente.»

1935. Artículo 42: Obligación de resolver (plazo de notificación de la resolución)

«2. El plazo máximo en el que debe notificarse la resolución expresa será el fijado por la norma reguladora del correspondiente procedimiento. Este plazo no podrá exceder de seis meses salvo que una norma con rango de Ley establezca uno mayor o así venga previsto en la normativa comunitaria europea.»

1936. Artículo 42: Obligación de resolver (plazo máximo de tramitación)

«3. Cuando las normas reguladoras de los procedimientos no fijen el plazo máximo, éste será de tres meses. Este plazo y los previstos en el apartado anterior se contarán:

a) En los procedimientos iniciados de oficio, desde la fecha del acuerdo de iniciación.

2190 Párrafo 1920

b) En los iniciados a solicitud del interesado, desde la fecha en que la solicitud haya tenido entrada en el registro del órgano competente para su tramitación.

4. Las Administraciones públicas deben publicar y mantener actualizadas, a efectos informativos, las relaciones de procedimientos, con indicación de los plazos máximos de duración de los mismos, así como de los efectos que produzca el silencio administrativo.

En todo caso, las Administraciones públicas informarán a los interesados del plazo máximo normativamente establecido para la resolución y notificación de los procedimientos, así como de los efectos que pueda producir el silencio administrativo, incluyendo dicha mención en la notificación o publicación del acuerdo de iniciación de oficio, o en comunicación que se les dirigirá al efecto dentro de los diez días siguientes a la recepción de la solicitud en el registro del órgano competente para su tramitación. En este último caso, la comunicación indicará además la fecha en que la solicitud ha sido recibida por el órgano competente.

5. El transcurso del plazo máximo legal para resolver un procedimiento y notificar la resolución se podrá suspender en los siguientes casos:

a) Cuando deba requerirse a cualquier interesado para la subsanación de deficiencias y la aportación de documentos y otros elementos de juicio necesarios, por el tiempo que medie entre la notificación del requerimiento y su efectivo cumplimiento por el destinatario, o, en su defecto, el transcurso del plazo concedido, todo ello sin perjuicio de lo previsto en el artículo 71²¹⁹¹ de la presente Ley.

b) Cuando deba obtenerse un pronunciamiento previo y preceptivo de un órgano de las Comunidades Europeas, por el tiempo que medie entre la petición, que habrá de comunicarse a los interesados, y la notificación del pronunciamiento a la Administración instructora, que también deberá serles comunicada.

c) Cuando deban solicitarse informes que sean preceptivos y determinantes del contenido de la resolución a órgano de la misma o distinta Administración, por el tiempo que medie entre la petición, que deberá comunicarse a los interesados, y la recepción del informe, que igualmente deberá ser comunicada a los mismos. Este plazo de suspensión no podrá exceder en ningún caso de tres meses.

d) Cuando deban realizarse pruebas técnicas o análisis contradictorios o dirimentes propuestos por los interesados, durante el tiempo necesario para la incorporación de los resultados al expediente.

e) Cuando se inicien negociaciones con vistas a la conclusión de un pacto o convenio en los términos previstos en el artículo 88²¹⁹² de esta Ley, desde la declaración formal al respecto y hasta la conclusión sin efecto, en su caso, de las referidas negociaciones que se constatará mediante declaración formulada por la Administración o los interesados.»

1937. Artículo 42: Obligación de resolver (ampliación del plazo máximo de resolución)

«6. Cuando el número de las solicitudes formuladas o las personas afectadas pudieran suponer un incumplimiento del plazo máximo de resolución, el órgano competente para resolver, a propuesta razonada del órgano instructor, o el superior jerárquico del órgano competente para resolver, a propuesta de éste, podrán habilitar los medios personales y materiales para cumplir con el despacho adecuado y en plazo.

Excepcionalmente, podrá acordarse la ampliación del plazo máximo de resolución y notificación mediante motivación clara de las circunstancias concurrentes y sólo una vez agotados todos los medios a disposición posibles.

De acordarse, finalmente, la ampliación del plazo máximo, éste no podrá ser superior al establecido para la tramitación del procedimiento.

Contra el acuerdo que resuelva sobre la ampliación de plazos, que deberá ser notificado a los interesados, no cabrá recurso alguno.»

2191 Párrafo 1986 y siguientes

2192 Terminación convencional del procedimiento

1938. Artículo 43: Silencio administrativo en procedimientos iniciados a solicitud del interesado (silencio negativo)

«1. En los procedimientos iniciados a solicitud del interesado, sin perjuicio de la resolución que la Administración debe dictar en la forma prevista en el apartado 3 de este artículo, el vencimiento del plazo máximo sin haberse notificado resolución expresa legitima al interesado o interesados que hubieran deducido la solicitud para entenderla estimada por silencio administrativo, excepto en los supuestos en los que una norma con rango de ley por razones imperiosas de interés general o una norma de Derecho comunitario establezcan lo contrario.

Asimismo, el silencio tendrá efecto desestimatorio en los procedimientos relativos al ejercicio del derecho de petición, a que se refiere el artículo 29²¹⁹³ de la Constitución, aquellos cuya estimación tuviera como consecuencia que se transfirieran al solicitante o a terceros facultades relativas al dominio público o al servicio público, así como los procedimientos de impugnación de actos y disposiciones. No obstante, cuando el recurso de alzada se haya interpuesto contra la desestimación por silencio administrativo de una solicitud por el transcurso del plazo, se entenderá estimado el mismo si, llegado el plazo de resolución, el órgano administrativo competente no dictase resolución expresa sobre el mismo.»

1939. Artículo 43: Silencio administrativo en procedimientos iniciados a solicitud del interesado (silencio positivo)

«2. La estimación por silencio administrativo tiene a todos los efectos la consideración de acto administrativo finalizador del procedimiento. La desestimación por silencio administrativo tiene los solos efectos de permitir a los interesados la interposición del recurso administrativo o contencioso-administrativo que resulte procedente.»

1940. Artículo 43: Silencio administrativo en procedimientos iniciados a solicitud del interesado (obligación de resolver)

«3. La obligación de dictar resolución expresa a que se refiere el apartado primero del artículo 42²¹⁹⁴ se sujetará al siguiente régimen:

a) En los casos de estimación por silencio administrativo, la resolución expresa posterior a la producción del acto sólo podrá dictarse de ser confirmatoria del mismo.

b) En los casos de desestimación por silencio administrativo, la resolución expresa posterior al vencimiento del plazo se adoptará por la Administración sin vinculación alguna al sentido del silencio.»

1941. Artículo 43: Silencio administrativo en procedimientos iniciados a solicitud del interesado (valor de los actos por silencio)

«4. Los actos administrativos producidos por silencio administrativo se podrán hacer valer tanto ante la Administración como ante cualquier persona física o jurídica, pública o privada. Los mismos producen efectos desde el vencimiento del plazo máximo en el que debe dictarse y notificarse la resolución expresa sin que la misma se haya producido, y su existencia puede ser acreditada por cualquier medio de prueba admitido en Derecho, incluido el certificado acreditativo del silencio producido que pudiera solicitarse del órgano competente para resolver. Solicitado el certificado, éste deberá emitirse en el plazo máximo de quince días.»

1942. Artículo 44: Falta de resolución expresa en procedimientos iniciados de oficio (obligación de resolver)

«En los procedimientos iniciados de oficio, el vencimiento del plazo máximo establecido sin que se haya dictado y notificado resolución expresa no exime a la Administración del cumplimiento de la obligación legal de resolver, produciendo los siguientes efectos:»

2193 Párrafo 1883

2194 Párrafo 1934

1943. Artículo 44: Falta de resolución expresa en procedimientos iniciados de oficio (negativo)

«1. En el caso de procedimientos de los que pudiera derivarse el reconocimiento o, en su caso, la constitución de derechos u otras situaciones jurídicas individualizadas, los interesados que hubieren comparecido podrán entender desestimadas sus pretensiones por silencio administrativo.»

1944. Artículo 44: Falta de resolución expresa en procedimientos iniciados de oficio (caducidad)

«2. En los procedimientos en que la Administración ejercite potestades sancionadoras o, en general, de intervención, susceptibles de producir efectos desfavorables o de gravamen, se producirá la caducidad. En estos casos, la resolución que declare la caducidad ordenará el archivo de las actuaciones, con los efectos previstos en el artículo 92²¹⁹⁵.»

1945. Artículo 44: Falta de resolución expresa en procedimientos iniciados de oficio (interrupción del plazo)

«En los supuestos en los que el procedimiento se hubiera paralizado por causa imputable al interesado, se interrumpirá el cómputo del plazo para resolver y notificar la resolución.»

1946. Artículo 45: Incorporación de medios técnicos (impulso)

«1. Las Administraciones Públicas impulsarán el empleo y aplicación de las técnicas y medios electrónicos, informáticos y telemáticos, para el desarrollo de su actividad y el ejercicio de sus competencias, con las limitaciones que a la utilización de estos medios establecen la Constitución y las Leyes.»

(derogados por la Disposición derogatoria única de la Ley 11/2007 LAE)

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

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

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

1947. Artículo 45: Incorporación de medios técnicos (validez de los documentos)

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

1948. Artículo 46: Validez y eficacia de documentos y copias (órganos para expedir copias auténticas)

«1. Cada Administración Pública determinará reglamentariamente los órganos que tengan atribuidas las competencias de expedición de copias auténticas de documentos públicos o privados.»

1949. Artículo 46: Validez y eficacia de documentos y copias (constancia de auténticas)

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

1950. Artículo 46: Validez y eficacia de documentos y copias (documentos privados)

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

1951. Artículo 46: Validez y eficacia de documentos y copias (documento público administrativo)

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

1952. Artículo 47: Obligatoriedad de términos y plazos

«Los términos y plazos establecidos en ésta u otras leyes obligan a las autoridades y personal al servicio de las Administraciones Públicas competentes para la tramitación de los asuntos, así como a los interesados en los mismos.»

1953. Artículo 48: Cómputo

«1. Siempre que por Ley o normativa comunitaria europea no se exprese otra cosa, cuando los plazos se señalen por días, se entiende que éstos son hábiles, excluyéndose del cómputo los domingos y los declarados festivos.

Cuando los plazos se señalen por días naturales, se hará constar esta circunstancia en las correspondientes notificaciones.

2. Si el plazo se fija en meses o años, éstos se computarán a partir del día siguiente a aquel en que tenga lugar la notificación o publicación del acto de que se trate, o desde el siguiente a aquel en que se produzca la estimación o desestimación por silencio administrativo. Si en el mes de vencimiento no hubiera día equivalente a aquel en que comienza el cómputo, se entenderá que el plazo expira el último día del mes.

3. Cuando el último día del plazo sea inhábil, se entenderá prorrogado al primer día hábil siguiente.

4. Los plazos expresados en días se contarán a partir del día siguiente a aquel en que tenga lugar la notificación o publicación del acto de que se trate, o desde el siguiente a aquel en que se produzca la estimación o la desestimación por silencio administrativo.

5. Cuando un día fuese hábil en el municipio o Comunidad Autónoma en que residiese el interesado, e inhábil en la sede del órgano administrativo, o a la inversa, se considerará inhábil en todo caso.

6. La declaración de un día como hábil o inhábil a efectos de cómputo de plazos no determina por sí sola el funcionamiento de los centros de trabajo de las Administraciones públicas, la organización del tiempo de trabajo ni el acceso de los ciudadanos a los registros.

7. La Administración General del Estado y las Administraciones de las Comunidades Autónomas, con sujeción al calendario laboral oficial, fijarán, en su respectivo ámbito, el calendario de días inhábiles a efectos de cómputos de plazos. El calendario aprobado por las Comunidades Autónomas comprenderá los días inhábiles de las Entidades que integran la Administración Local correspondiente a su ámbito territorial, a las que será de aplicación.

Dicho calendario deberá publicarse antes del comienzo de cada año en el diario oficial que corresponda y en otros medios de difusión que garanticen su conocimiento por los ciudadanos.»

1954. Artículo 49: Ampliación

«1. La Administración, salvo precepto en contrario, podrá conceder de oficio o a petición de los interesados, una ampliación de los plazos establecidos, que no exceda de la mitad de los mismos, si las circunstancias lo aconsejan y con ello no se perjudican derechos de tercero. El acuerdo de ampliación deberá ser notificado a los interesados.

...

3. Tanto la petición de los interesados como la decisión sobre la ampliación deberán producirse, en todo caso, antes del vencimiento del plazo de que se trate. En ningún caso podrá ser objeto de ampliación un plazo ya vencido. Los acuerdos sobre ampliación de plazos o sobre su denegación no serán susceptibles de recursos.»

1955. Artículo 50: Tramitación de urgencia

«1. Cuando razones de interés público lo aconsejen se podrá acordar, de oficio o a petición del interesado, la aplicación al procedimiento de la tramitación de urgencia, por la cual se reducirán a la mitad los plazos establecidos para el procedimiento ordinario, salvo los relativos a la presentación de solicitudes y recursos.

2. No cabrá recurso alguno contra el acuerdo que declare la aplicación de la tramitación de urgencia al procedimiento.»

1956. Artículo 52: Publicidad e inderogabilidad singular (inderogabilidad singular)

«2. Las resoluciones administrativas de carácter particular no podrán vulnerar lo establecido en una disposición de carácter general, aunque aquéllas tengan igual o superior rango a éstas.»

1957. Artículo 53: Producción y contenido

«1. Los actos administrativos que dicten las Administraciones Públicas, bien de oficio o a instancia del interesado, se producirán por el órgano competente ajustándose al procedimiento establecido.

2. El contenido de los actos se ajustará a lo dispuesto por el ordenamiento jurídico y será determinado y adecuado a los fines de aquéllos.»

1958. Artículo 54: Motivación

«1. Serán motivados, con sucinta referencia de hechos y fundamentos de derecho:

a) Los actos que limiten derechos subjetivos o intereses legítimos.

b) Los que resuelvan procedimientos de revisión de oficio de disposiciones o actos administrativos, recursos administrativos, reclamaciones previas a la vía judicial y procedimientos de arbitraje.

c) Los que se separen del criterio seguido en actuaciones precedentes o del dictamen de órganos consultivos.

d) Los acuerdos de suspensión de actos, cualquiera que sea el motivo de ésta, así como la adopción de medidas provisionales previstas en los artículos 72²¹⁹⁶ y 136²¹⁹⁷ de esta Ley.

e) Los acuerdos de aplicación de la tramitación de urgencia o de ampliación de plazos.

f) Los que se dicten en el ejercicio de potestades discrecionales, así como los que deban serlo en virtud de disposición legal o reglamentaria expresa.

2. La motivación de los actos que pongan fin a los procedimientos selectivos y de concurrencia competitiva se realizará de conformidad con lo que dispongan las normas que regulen sus convocatorias, debiendo, en todo caso, quedar acreditados en el procedimiento los fundamentos de la resolución que se adopte.»

1959. Artículo 55: Forma (por escrito)

«1. Los actos administrativos se producirán por escrito a menos que su naturaleza exija o permita otra forma más adecuada de expresión y constancia.»

1960. Artículo 55: Forma (verbal)

«2. En los casos en que los órganos administrativos ejerzan su competencia de forma verbal, la constancia escrita del acto, cuando sea necesaria, se efectuará y firmará por el titular del órgano inferior o funcionario que la reciba oralmente, expresando en la comunicación del mismo la autoridad de la que procede. Si se tratara de resoluciones, el titular de la competencia deberá autorizar una relación de las que haya dictado de forma verbal, con expresión de su contenido.»

2196 Párrafo 1992 y siguientes

2197 Medidas provisionales del procedimiento sancionador

1961. Artículo 55: Forma (refundición en un único acto)

«3. Cuando deba dictarse una serie de actos administrativos de la misma naturaleza, tales como nombramientos, concesiones o licencias, podrán refundirse en un único acto, acordado por el órgano competente, que especificará las personas u otras circunstancias que individualicen los efectos del acto para cada interesado.»

1962. Artículo 57: Efectos (validez y efectos)

«1. Los actos de las Administraciones Públicas sujetos al Derecho Administrativo se presumirán válidos y producirán efectos desde la fecha en que se dicten, salvo que en ellos se disponga otra cosa.»

1963. Artículo 57: Efectos (eficacia demorada)

«2. La eficacia quedará demorada cuando así lo exija el contenido del acto o esté supeditada a su notificación, publicación o aprobación superior.»

1964. Artículo 58: Notificación (objeto)

«1. Se notificarán a los interesados las resoluciones y actos administrativos que afecten a sus derechos e intereses, en los términos previstos en el artículo siguiente.»

1965. Artículo 58: Notificación (plazo y contenido)

«2. Toda notificación deberá ser cursada dentro del plazo de diez días a partir de la fecha en que el acto haya sido dictado, y deberá contener el texto íntegro de la resolución, con indicación de si es o no definitivo en la vía administrativa, la expresión de los recursos que procedan, órgano ante el que hubieran de presentarse y plazo para interponerlos, sin perjuicio de que los interesados puedan ejercitar, en su caso, cualquier otro que estimen procedente.

3. Las notificaciones que conteniendo el texto íntegro del acto omitiesen alguno de los demás requisitos previstos en el apartado anterior surtirán efecto a partir de la fecha en que el interesado realice actuaciones que supongan el conocimiento del contenido y alcance de la resolución o acto objeto de la notificación o resolución, o interponga cualquier recurso que proceda.»

1966. Artículo 58: Notificación (contenido mínimo)

«4. Sin perjuicio de lo establecido en el apartado anterior, y a los solos efectos de entender cumplida la obligación de notificar dentro del plazo máximo de duración de los procedimientos, será suficiente la notificación que contenga cuando menos el texto íntegro de la resolución, así como el intento de notificación debidamente acreditado.»

1967. Artículo 59: Práctica de la notificación (medio y acreditación)

«1. Las notificaciones se practicarán por cualquier medio que permita tener constancia de la recepción por el interesado o su representante, así como de la fecha, la identidad y el contenido del acto notificado.

La acreditación de la notificación efectuada se incorporará al expediente.»

1968. Artículo 59: Práctica de la notificación (lugar indicado por el interesado)

«2. En los procedimientos iniciados a solicitud del interesado, la notificación se practicará en el lugar que éste haya señalado a tal efecto en la solicitud. Cuando ello no fuera posible, en cualquier lugar adecuado a tal fin, y por cualquier medio conforme a lo dispuesto en el apartado 1 de este artículo.

Cuando la notificación se practique en el domicilio del interesado, de no hallarse presente éste en el momento de entregarse la notificación podrá hacerse cargo de la misma cualquier persona que se encuentre en el domicilio y haga constar su identidad. Si nadie pudiera hacerse cargo de la notificación, se hará constar esta circunstancia en el expediente, junto con el día y la hora en que se intentó la notificación, intento que se repetirá por una sola vez y en una hora distinta dentro de los tres días siguientes.»

1969. Artículo 59: Práctica de la notificación (rechazo)

«4. Cuando el interesado o su representante rechace la notificación de una actuación administrativa, se hará constar en el expediente, especificándose las circunstancias del intento de notificación y se tendrá por efectuado el trámite siguiéndose el procedimiento.»

1970. Artículo 59: Práctica de la notificación (notificación por anuncio)

«5. Cuando los interesados en un procedimiento sean desconocidos, se ignore el lugar de la notificación o el medio a que se refiere el punto 1 de este artículo, o bien, intentada la notificación, no se hubiese podido practicar, la notificación se hará por medio de anuncios en el tablón de edictos del Ayuntamiento en su último domicilio, en el «Boletín Oficial del Estado», de la Comunidad Autónoma o de la Provincia, según cuál sea la Administración de la que proceda el acto a notificar, y el ámbito territorial del órgano que lo dictó.

En el caso de que el último domicilio conocido radicara en un país extranjero, la notificación se efectuará mediante su publicación en el tablón de anuncios del Consulado o Sección Consular de la Embajada correspondiente.

Las Administraciones públicas podrán establecer otras formas de notificación complementarias a través de los restantes medios de difusión, que no excluirán la obligación de notificar conforme a los dos párrafos anteriores.

6. La publicación, en los términos del artículo siguiente, sustituirá a la notificación surtiendo sus mismos efectos en los siguientes casos:

a) Cuando el acto tenga por destinatario a una pluralidad indeterminada de personas o cuando la Administración estime que la notificación efectuada a un solo interesado es insuficiente para garantizar la notificación a todos, siendo, en este último caso, adicional a la notificación efectuada.

b) Cuando se trata de actos integrantes de un procedimiento selectivo o de concurrencia competitiva de cualquier tipo. En este caso, la convocatoria del procedimiento deberá indicar el tablón de anuncios o medios de comunicación donde se efectuarán las sucesivas publicaciones, careciendo de validez las que se lleven a cabo en lugares distintos.»

1971. Artículo 60: Publicación

«1. Los actos administrativos serán objeto de publicación cuando así lo establezcan las normas reguladoras de cada procedimiento o cuando lo aconsejen razones de interés público apreciadas por el órgano competente.

2. La publicación de un acto deberá contener los mismos elementos que el punto 2 del artículo 58²¹⁹⁸ exige respecto de las notificaciones. Será también aplicable a la publicación lo establecido en el punto 3 del mismo artículo²¹⁹⁹.

En los supuestos de publicaciones de actos que contengan elementos comunes, podrán publicarse de forma conjunta los aspectos coincidentes, especificándose solamente los aspectos individuales de cada acto.»

1972. Artículo 62: Nulidad de pleno derecho (de actos administrativos)

«1. Los actos de las Administraciones públicas son nulos de pleno derecho en los casos siguientes:

a) Los que lesionen los derechos y libertades susceptibles de amparo constitucional.

b) Los dictados por órgano manifiestamente incompetente por razón de la materia o del territorio.

c) Los que tengan un contenido imposible.

d) Los que sean constitutivos de infracción penal o se dicten como consecuencia de ésta.

e) Los dictados prescindiendo total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido o de las normas que contienen las reglas esenciales para la formación de la voluntad de los órganos colegiados.

f) Los actos expresos o presuntos contrarios al ordenamiento jurídico por los que se adquieren facultades o derechos cuando se carezca de los requisitos esenciales para su adquisición.

g) Cualquier otro que se establezca expresamente en una disposición de rango legal.»

2198 Párrafo 1965

2199 Párrafo 1965

1973. Artículo 62: Nulidad de pleno derecho (de disposiciones administrativas)

«2. También serán nulas de pleno derecho las disposiciones administrativas que vulneren la Constitución, las leyes u otras disposiciones administrativas de rango superior, las que regulen materias reservadas a la Ley, y las que establezcan la retroactividad de disposiciones sancionadoras no favorables o restrictivas de derechos individuales»

1974. Artículo 63: Anulabilidad

«1. Son anulables los actos de la Administración que incurran en cualquier infracción del ordenamiento jurídico, incluso la desviación de poder.

2. No obstante, el defecto de forma sólo determinará la anulabilidad cuando el acto carezca de los requisitos formales indispensables para alcanzar su fin o dé lugar a la indefensión de los interesados.

3. La realización de actuaciones administrativas fuera del tiempo establecido para ellas sólo implicará la anulabilidad del acto cuando así lo imponga la naturaleza del término o plazo.»

1975. Artículo 64: Transmisibilidad

«1. La nulidad o anulabilidad de un acto no implicará la de los sucesivos en el procedimiento que sean independientes del primero.

2. La nulidad o anulabilidad en parte del acto administrativo no implicará la de las partes del mismo independientes de aquélla salvo que la parte viciada sea de tal importancia que sin ella el acto administrativo no hubiera sido dictado.»

1976. Artículo 65: Conversión de actos viciados

«Los actos nulos o anulables que, sin embargo, contengan los elementos constitutivos de otro distinto producirán los efectos de éste.»

1977. Artículo 66: Conservación de actos y trámites

«El órgano que declare la nulidad o anule las actuaciones dispondrá siempre la conservación de aquellos actos y trámites cuyo contenido se hubiera mantenido igual de no haberse cometido la infracción.»

1978. Artículo 67: Convalidación

«1. La Administración podrá convalidar los actos anulables, subsanando los vicios de que adolezcan.

2. El acto de convalidación producirá efecto desde su fecha, salvo lo dispuesto anteriormente para la retroactividad de los actos administrativos.

3. Si el vicio consistiera en incompetencia no determinante de nulidad, la convalidación podrá realizarse por el órgano competente cuando sea superior jerárquico del que dictó el acto viciado.

4. Si el vicio consistiese en la falta de alguna autorización, podrá ser convalidado el acto mediante el otorgamiento de la misma por el órgano competente.»

1979. Artículo 68: Clases de iniciación

«Los procedimientos podrán iniciarse de oficio o a solicitud de persona interesada.»

1980. Artículo 69: Iniciación de oficio

«1. Los procedimientos se iniciarán de oficio por acuerdo del órgano competente, bien por propia iniciativa o como consecuencia de orden superior, a petición razonada de otros órganos o por denuncia.

2. Con anterioridad al acuerdo de iniciación, podrá el órgano competente abrir un período de información previa con el fin de conocer las circunstancias del caso concreto y la conveniencia o no de iniciar el procedimiento.»

1981. Artículo 70: Solicitudes de iniciación (contenido)

«1. Las solicitudes que se formulen deberán contener:

a) Nombre y apellidos del interesado y, en su caso, de la persona que lo represente, así como la identificación del medio preferente o del lugar que se señale a efectos de notificaciones.

b) Hechos, razones y petición en que se concrete, con toda claridad, la solicitud.

c) Lugar y fecha.

d) Firma del solicitante o acreditación de la autenticidad de su voluntad expresada por cualquier medio.

e) Órgano, centro o unidad administrativa a la que se dirige.»

1982. Artículo 70: Solicitudes de iniciación (pluralidad de personas)

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

1983. Artículo 70: Solicitudes de iniciación (recibos)

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

1984. Artículo 70: Solicitudes de iniciación (modelos)

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

1985. Artículo 70: Solicitudes de iniciación (elementos complementarios)

«Los solicitantes podrán acompañar los elementos que estimen convenientes para precisar o completar los datos del modelo, los cuales deberán ser admitidos y tenidos en cuenta por el órgano al que se dirijan.»

1986. Artículo 71: Subsanación y mejora de la solicitud (requerimiento)

«1. Si la solicitud de iniciación no reúne los requisitos que señala el artículo anterior y los exigidos, en su caso, por la legislación específica aplicable, se requerirá al interesado para que, en un plazo de diez días, subsane la falta o acompañe los documentos preceptivos, con indicación de que, si así no lo hiciera, se le tendrá por desistido de su petición, previa resolución que deberá ser dictada en los términos previstos en el artículo 42²²⁰⁰.»

1987. Artículo 71: Subsanación y mejora de la solicitud (modificación o mejoras)

«3. En los procedimientos iniciados a solicitud de los interesados, el órgano competente podrá recabar del solicitante la modificación o mejora voluntarias de los términos de aquélla. De ello se levantará acta sucinta, que se incorporará al procedimiento.»

1988. Artículo 71 bis: Declaración responsable y comunicación previa (declaración responsable)

«1. A los efectos de esta Ley, se entenderá por declaración responsable el documento suscrito por un interesado en el que manifiesta, bajo su responsabilidad, que cumple con los requisitos establecidos en la normativa vigente para acceder al reconocimiento de un derecho o facultad o para su ejercicio, que dispone de la documentación que así lo acredita y que se compromete a mantener su cumplimiento durante el período de tiempo inherente a dicho reconocimiento o ejercicio.

Los requisitos a los que se refiere el párrafo anterior deberán estar recogidos de manera expresa, clara y precisa en la correspondiente declaración responsable.»

1989. Artículo 71 bis: Declaración responsable y comunicación previa (comunicación previa)

«2. A los efectos de esta Ley, se entenderá por comunicación previa aquel documento mediante el que los interesados ponen en conocimiento de la Administración Pública competente sus datos identificativos y demás requisitos exigibles para el ejercicio de un derecho o el inicio de una actividad, de acuerdo con lo establecido en el artículo 70.1²²⁰¹.»

1990. Artículo 71 bis: Declaración responsable y comunicación previa (efectos)

«3. Las declaraciones responsables y las comunicaciones previas producirán los efectos que se determinen en cada caso por la legislación correspondiente y permitirán, con carácter general, el reconocimiento o ejercicio de un derecho o bien el inicio de una actividad, desde el día de su presentación, sin perjuicio de las facultades de comprobación, control e inspección que tengan atribuidas las Administraciones Públicas.

No obstante lo dispuesto en el párrafo anterior, la comunicación podrá presentarse dentro de un plazo posterior al inicio de la actividad cuando la legislación correspondiente lo prevea expresamente.»

1991. Artículo 71 bis: Declaración responsable y comunicación previa (inexactitud, falsedad y omisión)

«4. La inexactitud, falsedad u omisión, de carácter esencial, en cualquier dato, manifestación o documento que se acompañe o incorpore a una declaración responsable o a una comunicación previa, o la no presentación ante la Administración competente de la declaración responsable o comunicación previa, determinará la imposibilidad de continuar con el ejercicio del derecho o actividad afectada desde el momento en que se tenga constancia de tales hechos, sin perjuicio de las responsabilidades penales, civiles o administrativas a que hubiera lugar.

Asimismo, la resolución de la Administración Pública que declare tales circunstancias podrá determinar la obligación del interesado de restituir la situación jurídica al momento previo al reconocimiento o al ejercicio del derecho o al inicio de la actividad correspondiente, así como la imposibilidad de instar un nuevo procedimiento con el mismo objeto durante un período de tiempo determinado, todo ello conforme a los términos establecidos en las normas sectoriales de aplicación»

Artículo 71 bis: Declaración responsable y comunicación previa (modelos)

«5. Las Administraciones Públicas tendrán permanentemente publicados y actualizados modelos de declaración responsable y de comunicación previa, los cuales se facilitarán de forma clara e inequívoca y que, en todo caso, se podrán presentar a distancia y por vía electrónica.»

1992. Artículo 72: Medidas provisionales (acuerdo)

«1. Iniciado el procedimiento, el órgano administrativo competente para resolverlo, podrá adoptar, de oficio o a instancia de parte, las medidas provisionales que estime oportunas para asegurar la eficacia de la resolución que pudiera recaer, si existiesen elementos de juicio suficiente para ello.»

1993. Artículo 72: Medidas provisionales (casos, plazo y efectos)

«2. Antes de la iniciación del procedimiento administrativo, el órgano competente, de oficio o a instancia de parte, en los casos de urgencia y para la protección provisional de los intereses implicados, podrá adoptar las medidas correspondientes en los supuestos previstos expresamente por una norma con rango de Ley. Las medidas provisionales deberán ser confirmadas, modificadas o levantadas en el acuerdo de iniciación del procedimiento, que deberá efectuarse dentro de los quince días siguientes a su adopción, el cual podrá ser objeto del recurso que proceda.

En todo caso, dichas medidas quedarán sin efecto si no se inicia el procedimiento en dicho plazo o cuando el acuerdo de iniciación no contenga un pronunciamiento expreso acerca de las mismas.»

1994. Artículo 73: Acumulación

«El órgano administrativo que inicie o tramite un procedimiento, cualquiera que haya sido la forma de su iniciación, podrá disponer su acumulación a otros con los que guarde identidad sustancial o íntima conexión.

Contra el acuerdo de acumulación no procederá recurso alguno.»

1995. Artículo 74: Impulso (de oficio)

«1. El procedimiento, sometido al criterio de celeridad, se impulsará de oficio en todos sus trámites.»

1996. Artículo 74: Impulso (orden)

«2. En el despacho de los expedientes se guardará el orden riguroso de incoación en asuntos de homogénea naturaleza, salvo que por el titular de la unidad administrativa se dé orden motivada en contrario, de la que quede constancia.

El incumplimiento de lo dispuesto en el párrafo anterior dará lugar a la exigencia de responsabilidad disciplinaria del infractor o, en su caso, será causa de remoción del puesto de trabajo.»

1997. Artículo 75: Celeridad

«1. Se acordarán en un solo acto todos los trámites que, por su naturaleza, admitan una impulsión simultánea y no sea obligado su cumplimiento sucesivo.

2. Al solicitar los trámites que deban ser cumplidos por otros órganos, deberá consignarse en la comunicación cursada el plazo legal establecido al efecto.»

1998. Artículo 76: Cumplimiento de trámites

«1. Los trámites que deban ser cumplimentados por los interesados deberán realizarse en el plazo de diez días a partir de la notificación del correspondiente acto, salvo en el caso de que en la norma correspondiente se fije plazo distinto.

2. Cuando en cualquier momento se considere que alguno de los actos de los interesados no reúne los requisitos necesarios, la Administración lo pondrá en conocimiento de su autor, concediéndole un plazo de diez días para cumplimentarlo.

3. A los interesados que no cumplan lo dispuesto en los apartados anteriores, se les podrá declarar decaídos en su derecho al trámite correspondiente; sin embargo, se admitirá la actuación del interesado y producirá sus efectos legales, si se produjera antes o dentro del día que se notifique la resolución en la que se tenga por transcurrido el plazo.»

1999. Artículo 78: Actos de instrucción

«1. Los actos de instrucción necesarios para la determinación, conocimiento y comprobación de los datos en virtud de los cuales deba pronunciarse la resolución, se realizarán de oficio por el órgano que tramite el procedimiento, sin perjuicio del derecho de los interesados a proponer aquellas actuaciones que requieran su intervención o constituyan trámites legal o reglamentariamente establecidos.»

2000. Artículo 79: Alegaciones

«1. Los interesados podrán, en cualquier momento del procedimiento anterior al trámite de audiencia, aducir alegaciones y aportar documentos u otros elementos de juicio.

Unos y otros serán tenidos en cuenta por el órgano competente al redactar la correspondiente propuesta de resolución.

2. En todo momento podrán los interesados alegar los defectos de tramitación y, en especial, los que supongan paralización, infracción de los plazos preceptivamente señalados o la omisión de trámites que pueden ser subsanados antes de la resolución definitiva del asunto. Dichas alegaciones podrán dar lugar, si hubiere razones para ello, a la exigencia de la correspondiente responsabilidad disciplinaria.»

2001. Artículo 80: Medios y período de prueba (objeto)

«1. Los hechos relevantes para la decisión de un procedimiento podrán acreditarse por cualquier medio de prueba admisible en Derecho.»

2002. Artículo 80: Medios y período de prueba (acuerdo y plazo)

«2. Cuando la Administración no tenga por ciertos los hechos alegados por los interesados o la naturaleza del procedimiento lo exija, el instructor del mismo acordará la apertura de un período de prueba por un plazo no superior a treinta días ni inferior a diez, a fin de que puedan practicarse cuantas juzgue pertinentes.»

2003. Artículo 80: Medios y período de prueba (rechazo)

«3. El instructor del procedimiento sólo podrá rechazar las pruebas propuestas por los interesados cuando sean manifiestamente improcedentes o innecesarias, mediante resolución motivada.»

2004. Artículo 81: Práctica de prueba (comunicación de la práctica)

«1. La Administración comunicará a los interesados, con antelación suficiente, el inicio de las actuaciones necesarias para la realización de las pruebas que hayan sido admitidas.

2. En la notificación se consignará el lugar, fecha y hora en que se practicará la prueba, con la advertencia, en su caso, de que el interesado puede nombrar técnicos para que le asistan.»

2005. Artículo 81: Práctica de prueba (coste por el interesado)

«3. En los casos en que, a petición del interesado, deban efectuarse pruebas cuya realización implique gastos que no deba soportar la Administración, ésta podrá exigir el anticipo de los mismos, a reserva de la liquidación definitiva, una vez practicada la prueba. La liquidación de los gastos se practicará uniendo los comprobantes que acrediten la realidad y cuantía de los mismos.»

2006. Artículo 82: Petición (de informes)

«1. A efectos de la resolución del procedimiento, se solicitarán aquellos informes que sean preceptivos por disposiciones legales, y los que se juzguen necesarios para resolver, citándose el precepto que los exija o fundamentando, en su caso, la conveniencia de reclamarlos.

2. En la petición de informe se concretará el extremo o extremos acerca de los que se solicita.»

2007. Artículo 83: Evacuación (plazo)

«2. Los informes serán evacuados en el plazo de diez días, salvo que una disposición o el cumplimiento del resto de los plazos del procedimiento permita o exija otro plazo mayor o menor.

3. De no emitirse el informe en el plazo señalado, y sin perjuicio de la responsabilidad en que incurra el responsable de la demora, se podrán proseguir las actuaciones cualquiera que sea el carácter del informe solicitado, excepto en los supuestos de informes preceptivos que sean determinantes para la resolución del procedimiento, en cuyo caso se podrá interrumpir el plazo de los trámites sucesivos.

4. Si el informe debiera ser emitido por una Administración Pública distinta de la que tramita el procedimiento en orden a expresar el punto de vista correspondiente a sus competencias respectivas, y transcurriera el plazo sin que aquél se hubiera evacuado, se podrán proseguir las actuaciones.

El informe emitido fuera de plazo podrá no ser tenido en cuenta al adoptar la correspondiente resolución.»

2008. Artículo 84: Trámite de audiencia (objeto)

«1. Instruidos los procedimientos, e inmediatamente antes de redactar la propuesta de resolución, se pondrán de manifiesto a los interesados o, en su caso, a sus representantes, salvo lo que afecte a las informaciones y datos a que se refiere el artículo 37.5²²⁰².»

2009. Artículo 84: Trámite de audiencia (plazo)

«2. Los interesados, en un plazo no inferior a diez días ni superior a quince, podrán alegar y presentar los documentos y justificaciones que estimen pertinentes.

3. Si antes del vencimiento del plazo los interesados manifiestan su decisión de no efectuar alegaciones ni aportar nuevos documentos o justificaciones, se tendrá por realizado el trámite.»

2010. Artículo 84: Trámite de audiencia (prescindir del trámite)

«4. Se podrá prescindir del trámite de audiencia cuando no figuren en el procedimiento ni sean tenidos en cuenta en la resolución otros hechos ni otras alegaciones y pruebas que las aducidas por el interesado.»

2011. Artículo 85: Actuación de los interesados

«1. Los actos de instrucción que requieran la intervención de los interesados habrán de practicarse en la forma que resulte más cómoda para ellos y sea compatible, en la medida de lo posible, con sus obligaciones laborales o profesionales.

2. Los interesados podrán, en todo caso, actuar asistidos de asesor cuando lo consideren conveniente en defensa de sus intereses.

3. En cualquier caso, el órgano instructor adoptará las medidas necesarias para lograr el pleno respeto a los principios de contradicción y de igualdad de los interesados en el procedimiento.»

2012. Artículo 86: Información pública (acuerdo del órgano)

«1. El órgano al que corresponda la resolución del procedimiento, cuando la naturaleza de éste lo requiera, podrá acordar un período de información pública.»

2013. Artículo 86: Información pública (publicación)

«2. A tal efecto, se anunciará en el «Boletín Oficial del Estado», de la Comunidad Autónoma, o en el de la Provincia respectiva, a fin de que cualquier persona física o jurídica pueda examinar el procedimiento, o la parte del mismo que se acuerde.

El anuncio señalará el lugar de exhibición y determinará el plazo para formular alegaciones, que en ningún caso podrá ser inferior a veinte días.»

2014. Artículo 86: Información pública (incomparecencia)

«3. La incomparecencia en este trámite no impedirá a los interesados interponer los recursos procedentes contra la resolución definitiva del procedimiento.»

2015. Artículo 86: Información pública (comparecencia)

«La comparecencia en el trámite de información pública no otorga, por sí misma, la condición de interesado. No obstante, quienes presenten alegaciones u observaciones en este trámite tienen derecho a obtener de la Administración una respuesta razonada, que podrá ser común para todas aquellas alegaciones que planteen cuestiones sustancialmente iguales.»

2016. Artículo 86: Información pública

«4. Conforme a lo dispuesto en las leyes, las Administraciones Públicas podrán establecer otras formas, medios y cauces de participación de los ciudadanos, directamente o a través de las organizaciones y asociaciones reconocidas por la ley en el procedimiento de elaboración de las disposiciones y actos administrativos.»

2017. Artículo 87: Terminación

«1. Pondrán fin al procedimiento la resolución, el desistimiento, la renuncia al derecho en que se funde la solicitud, cuando tal renuncia no esté prohibida por el Ordenamiento Jurídico, y la declaración de caducidad.

2. También producirá la terminación del procedimiento la imposibilidad material de continuarlo por causas sobrevenidas. La resolución que se dicte deberá ser motivada en todo caso.»

2018. Artículo 88: Terminación convencional

«1. Las Administraciones Públicas podrán celebrar acuerdos, pactos, convenios o contratos con personas tanto de Derecho público como privado, siempre que no sean contrarios al Ordenamiento Jurídico ni versen sobre materias no susceptibles de transacción y tengan por objeto satisfacer el interés público que tienen encomendado, con el alcance, efectos y régimen jurídico específico que en cada caso prevea la disposición que lo regule, pudiendo tales actos tener la consideración de finalizadores de los procedimientos administrativos o insertarse en los mismos con carácter previo, vinculante o no, a la resolución que les ponga fin.

2. Los citados instrumentos deberán establecer como contenido mínimo la identificación de las partes intervinientes, el ámbito personal, funcional y territorial, y el plazo de vigencia, debiendo publicarse o no según su naturaleza y las personas a las que estuvieran destinados.

3. Requerirán en todo caso la aprobación expresa del Consejo de Ministros, los acuerdos que versen sobre materias de la competencia directa de dicho órgano.

4. Los acuerdos que se suscriban no supondrán alteración de las competencias atribuidas a los órganos administrativos ni de las responsabilidades que correspondan a las autoridades y funcionarios relativas al funcionamiento de los servicios públicos.»

2019. Artículo 89: Resolución (contenido)

«1. La resolución que ponga fin al procedimiento decidirá todas las cuestiones planteadas por los interesados y aquellas otras derivadas del mismo.

Cuando se trate de cuestiones conexas que no hubieran sido planteadas por los interesados, el órgano competente podrá pronunciarse sobre las mismas, poniéndolo antes de manifiesto a aquéllos por un plazo no superior a quince días, para que formulen las alegaciones que estimen pertinentes y aporten, en su caso, los medios de prueba.

2. En los procedimientos tramitados a solicitud del interesado, la resolución será congruente con las peticiones formuladas por éste, sin que en ningún caso pueda agravar su situación inicial y sin perjuicio de la potestad de la Administración de incoar de oficio un nuevo procedimiento, si procede.

3. Las resoluciones contendrán la decisión, que será motivada en los casos a que se refiere el artículo 54²²⁰³. Expresarán, además, los recursos que contra la misma procedan, órgano administrativo o judicial ante el que hubieran de presentarse y plazo para interponerlos, sin perjuicio de que los interesados puedan ejercitar cualquier otro que estimen oportuno.

5. La aceptación de informes o dictámenes servirá de motivación a la resolución cuando se incorporen al texto de la misma.»

2020. Artículo 89: Resolución (obligación de resolver)

«4. En ningún caso podrá la Administración abstenerse de resolver so pretexto de silencio, oscuridad o insuficiencia de los preceptos legales aplicables al caso, aunque podrá resolver la inadmisión de las solicitudes de reconocimiento de derechos no previstos en el Ordenamiento Jurídico o manifiestamente carentes de fundamento, sin perjuicio del derecho de petición previsto por el artículo 29²²⁰⁴ de la Constitución.»

2203 Párrafo 1958

2204 Párrafo 1883

2021. Artículo 90: Ejercicio (desistimiento y renuncia)

«1. Todo interesado podrá desistir²²⁰⁵ de su solicitud o, cuando ello no esté prohibido por el Ordenamiento Jurídico, renunciar²²⁰⁶ a sus derechos.

2. Si el escrito de iniciación se hubiera formulado por dos o más interesados, el desistimiento o la renuncia sólo afectará a aquellos que la hubiesen formulado.»

2022. Artículo 91: Medios y efectos

«1. Tanto el desistimiento como la renuncia podrán hacerse por cualquier medio que permita su constancia.

2. La Administración aceptará de plano el desistimiento o la renuncia, y declarará concluso el procedimiento salvo que, habiéndose personado en el mismo terceros interesados, instasen éstos su continuación en el plazo de diez días desde que fueron notificados del desistimiento.

3. Si la cuestión suscitada por la incoación del procedimiento entrañase interés general o fuera conveniente sustanciarla para su definición y esclarecimiento, la Administración podrá limitar los efectos del desistimiento o la renuncia al interesado y seguirá el procedimiento.»

2023. Artículo 92: Requisitos y efectos (de la caducidad)

«1. En los procedimientos iniciados a solicitud del interesado, cuando se produzca su paralización por causa imputable al mismo, la Administración le advertirá que, transcurridos tres meses, se producirá la caducidad del mismo. Consumido este plazo sin que el particular requerido realice las actividades necesarias para reanudar la tramitación, la Administración acordará el archivo de las actuaciones, notificándoselo al interesado. Contra la resolución que declare la caducidad procederán los recursos pertinentes.

2. No podrá acordarse la caducidad por la simple inactividad del interesado en la cumplimentación de trámites, siempre que no sean indispensables para dictar resolución. Dicha inactividad no tendrá otro efecto que la pérdida de su derecho al referido trámite.

3. La caducidad no producirá por sí sola la prescripción de las acciones del particular o de la Administración, pero los procedimientos caducados no interrumpirán el plazo de prescripción.

4. Podrá no ser aplicable la caducidad en el supuesto de que la cuestión suscitada afecte al interés general, o fuera conveniente sustanciarla para su definición y esclarecimiento.»

2024. Artículo 93: Título (de la ejecución)

«1. Las Administraciones Públicas no iniciarán ninguna actuación material de ejecución de resoluciones que limite derechos de los particulares sin que previamente haya sido adoptada la resolución que le sirva de fundamento jurídico.

2. El órgano que ordene un acto de ejecución material de resoluciones estará obligado a notificar al particular interesado la resolución que autorice la actuación administrativa.»

2025. Artículo 95: Ejecución forzosa

«Las Administraciones Públicas, a través de sus órganos competentes en cada caso, podrán proceder, previo apercibimiento, a la ejecución forzosa de los actos administrativos, salvo en los supuestos en que se suspenda la ejecución de acuerdo con la ley, o cuando la Constitución o la ley exijan la intervención de los Tribunales»

2026. Artículo 96: Medios de ejecución forzosa

«2. Si fueran varios los medios de ejecución admisibles se elegirá el menos restrictivo de la libertad individual»

2205 Abdicar o abandonar un derecho o una acción procesal (RAE)

2206 Hacer dejación voluntaria, dimisión o apartamiento de algo que se tiene, o se puede tener (RAE)

2027. Artículo 100: Compulsión sobre las personas

«1. Los actos administrativos que impongan una obligación personalísima de no hacer o soportar podrán ser ejecutados por compulsión directa sobre las personas en los casos en que la ley expresamente lo autorice, y dentro siempre del respeto debido a su dignidad y a los derechos reconocidos en la Constitución .

2. Si, tratándose de obligaciones personalísimas de hacer, no se realizase la prestación, el obligado deberá resarcir los daños y perjuicios, a cuya liquidación y cobro se procederá en vía administrativa»

2028. Artículo 102: Revisión de disposiciones y actos nulos (de oficio)

«1. Las Administraciones públicas, en cualquier momento, por iniciativa propia o a solicitud de interesado, y previo dictamen favorable del Consejo de Estado u órgano consultivo equivalente de la Comunidad Autónoma, si lo hubiere, declararán de oficio la nulidad de los actos administrativos que hayan puesto fin a la vía administrativa o que no hayan sido recurridos en plazo, en los supuestos previstos en el artículo 62.1²²⁰⁷ .

2. Asimismo, en cualquier momento, las Administraciones públicas de oficio, y previo dictamen favorable del Consejo de Estado u órgano consultivo equivalente de la Comunidad Autónoma si lo hubiere, podrán declarar la nulidad de las disposiciones administrativas en los supuestos previstos en el artículo 62.2²²⁰⁸ .

5. Cuando el procedimiento se hubiera iniciado de oficio, el transcurso del plazo de tres meses desde su inicio sin dictarse resolución producirá la caducidad del mismo. Si el procedimiento se hubiera iniciado a solicitud de interesado, se podrá entender la misma desestimada por silencio administrativo.»

2029. Artículo 105: Revocación de actos y rectificación de errores (revocación)

«1. Las Administraciones públicas podrán revocar en cualquier momento sus actos de gravamen o desfavorables, siempre que tal revocación no constituya dispensa o exención no permitida por las leyes, o sea contraria al principio de igualdad, al interés público o al ordenamiento jurídico.»

2030. Artículo 105: Revocación de actos y rectificación de errores (rectificación de errores)

«2. Las Administraciones públicas podrán, asimismo, rectificar en cualquier momento, de oficio o a instancia de los interesados, los errores materiales, de hecho o aritméticos existentes en sus actos.»

2031. Artículo 106: Límites de la revisión

«Las facultades de revisión no podrán ser ejercitadas cuando por prescripción de acciones, por el tiempo transcurrido o por otras circunstancias, su ejercicio resulte contrario a la equidad, a la buena fe, al derecho de los particulares o a las leyes.»

2032. Artículo 107: Objeto y clases (de los recursos administrativos)

«1. Contra las resoluciones y los actos de trámite, si estos últimos deciden directa o indirectamente el fondo del asunto, determinan la imposibilidad de continuar el procedimiento, producen indefensión o perjuicio irreparable a derechos e intereses legítimos, podrán interponerse por los interesados los recursos de alzada y potestativo de reposición, que cabrá fundar en cualquiera de los motivos de nulidad o anulabilidad previstos en los artículos 62²²⁰⁹ y 63²²¹⁰ de esta Ley.

La oposición a los restantes actos de trámite podrá alegarse por los interesados para su consideración en la resolución que ponga fin al procedimiento.

2207 Párrafo 1972

2208 Párrafo 1973

2209 Párrafo 1972 y siguiente

2210 Párrafo 1974

2. Las leyes podrán sustituir el recurso de alzada, en supuestos o ámbitos sectoriales determinados, y cuando la especificidad de la materia así lo justifique, por otros procedimientos de impugnación, reclamación, conciliación, mediación y arbitraje, ante órganos colegiados o Comisiones específicas no sometidas a instrucciones jerárquicas, con respeto a los principios, garantías y plazos que la presente Ley reconoce a los ciudadanos y a los interesados en todo procedimiento administrativo.»

2033. Artículo 109: Fin de la vía administrativa

«Ponen fin a la vía administrativa:

- a) Las resoluciones de los recursos de alzada.
- b) Las resoluciones de los procedimientos de impugnación a que se refiere el [artículo 107.2](#)²²¹¹.
- c) Las resoluciones de los órganos administrativos que carezcan de superior jerárquico, salvo que una Ley establezca lo contrario.
- d) Las demás resoluciones de órganos administrativos cuando una disposición legal o reglamentaria así lo establezca.
- e) Los acuerdos, pactos, convenios o contratos que tengan la consideración de finalizadores del procedimiento.»

2034. Artículo 110: Interposición de recurso (contenido)

«1. La interposición del recurso deberá expresar:

- a) El nombre y apellidos del recurrente, así como la identificación personal del mismo.
- b) El acto que se recurre y la razón de su impugnación.
- c) Lugar, fecha, firma del recurrente, identificación del medio y, en su caso, del lugar que se señale a efectos de notificaciones.
- d) Órgano, centro o unidad administrativa al que se dirige.
- e) Las demás particularidades exigidas, en su caso, por las disposiciones específicas.»

2035. Artículo 110: Interposición de recurso (contenido)

«2. El error en la calificación del recurso por parte del recurrente no será obstáculo para su tramitación, siempre que se deduzca su verdadero carácter.

3. Los vicios y defectos que hagan anulable un acto no podrán ser alegados por quienes los hubieren causado.»

2036. Artículo 111: Suspensión de la ejecución

«1. La interposición de cualquier recurso, excepto en los casos en que una disposición establezca lo contrario, no suspenderá la ejecución del acto impugnado.

2. No obstante lo dispuesto en el apartado anterior, el órgano a quien compete resolver el recurso, previa ponderación, suficientemente razonada, entre el perjuicio que causaría al interés público o a terceros la suspensión y el perjuicio que se causa al recurrente como consecuencia de la eficacia inmediata del acto recurrido, podrá suspender, de oficio o a solicitud del recurrente, la ejecución del acto impugnado cuando concurren alguna de las siguientes circunstancias:

- a) Que la ejecución pudiera causar perjuicios de imposible o difícil reparación.
- b) Que la impugnación se fundamente en alguna de las causas de nulidad de pleno derecho previstas en el artículo 62.1 de esta Ley.»

2037. Artículo 112: Audiencia de los interesados

«1. Cuando hayan de tenerse en cuenta nuevos hechos o documentos no recogidos en el expediente originario, se pondrán de manifiesto a los interesados para que, en un plazo no inferior a diez días ni superior a quince, formulen las alegaciones y presenten los documentos y justificantes que estimen procedentes.

No se tendrán en cuenta en la resolución de los recursos, hechos, documentos o alegaciones del recurrente, cuando habiendo podido aportarlos en el trámite de alegaciones no lo haya hecho.

2. Si hubiera otros interesados se les dará, en todo caso, traslado del recurso para que en el plazo antes citado, aleguen cuanto estimen procedente.

3. El recurso, los informes y las propuestas no tienen el carácter de documentos nuevos a los efectos de este artículo. Tampoco lo tendrán los que los interesados hayan aportado al expediente antes de recaer la resolución impugnada.»

2038. Artículo 113: Resolución

«1. La resolución del recurso estimará en todo o en parte o desestimarás las pretensiones formuladas en el mismo o declarará su inadmisión.

2. Cuando existiendo vicio de forma no se estime procedente resolver sobre el fondo se ordenará la retroacción del procedimiento al momento en el que el vicio fue cometido salvo lo dispuesto en el artículo 67²²¹².

3. El órgano que resuelva el recurso decidirá cuantas cuestiones, tanto de forma como de fondo, plantee el procedimiento, hayan sido o no alegadas por los interesados. En este último caso se les oirá previamente. No obstante, la resolución será congruente con las peticiones formuladas por el recurrente, sin que en ningún caso pueda agravarse su situación inicial.»

2039. Artículo 118: Objeto y plazos (del recurso extraordinario de revisión)

«1. Contra los actos firmes en vía administrativa podrá interponerse el recurso extraordinario de revisión ante el órgano administrativo que los dictó, que también será el competente para su resolución, cuando concorra alguna de las circunstancias siguientes:

1ª. Que al dictarlos se hubiera incurrido en error de hecho, que resulte de los propios documentos incorporados al expediente.

2ª. Que aparezcan documentos de valor esencial para la resolución del asunto que, aunque sean posteriores, evidencien el error de la resolución recurrida.

3ª. Que en la resolución hayan influido esencialmente documentos o testimonios declarados falsos por sentencia judicial firme, anterior o posterior a aquella resolución.

4ª. Que la resolución se hubiese dictado como consecuencia de prevaricación, cohecho, violencia, maquinación fraudulenta u otra conducta punible y se haya declarado así en virtud de sentencia judicial firme.

2. El recurso extraordinario de revisión se interpondrá, cuando se trate de la causa 1ª, dentro del plazo de cuatro años siguientes a la fecha de la notificación de la resolución impugnada. En los demás casos, el plazo será de tres meses a contar desde el conocimiento de los documentos o desde que la sentencia judicial quedó firme.»

2040. Artículo 137: Presunción de inocencia

«3. Los hechos constatados por funcionarios a los que se reconoce la condición de autoridad, y que se formalicen en documento público observando los requisitos legales pertinentes, tendrán valor probatorio sin perjuicio de las pruebas que en defensa de los respectivos derechos o intereses puedan señalar o aportar los propios administrados.»

2041. Artículo 141: Indemnización

«1. Sólo serán indemnizables las lesiones producidas al particular provenientes de daños que éste no tenga el deber jurídico de soportar de acuerdo con la Ley. No serán indemnizables los daños que se deriven de hechos o circunstancias que no se hubiesen podido prever o evitar según el estado de los conocimientos de la ciencia o de la técnica existentes en el momento de producción de aquéllos, todo ello sin perjuicio de las prestaciones asistenciales o económicas que las leyes puedan establecer para estos casos.»

2042. Disposición adicional decimoctava: Presentación telemática de solicitudes y comunicaciones dirigidas a la Administración General del Estado y sus Organismos Públicos

«1. La presentación de solicitudes y comunicaciones, así como de la documentación complementaria exigida, por las empresas que agrupen a más de cien trabajadores o tengan la condición de gran empresa a efectos del Impuesto sobre el Valor Añadido, así como por cualesquiera institución o entidad de derecho público deberá realizarse necesariamente por medios telemáticos en aquellos supuestos y condiciones que se determinen por Orden del titular del departamento ministerial competente. En dicha Orden, que deberá ser informada previamente por el Ministerio de Administraciones Públicas, se especificarán las solicitudes y comunicaciones afectadas, los procedimientos a los que se refieren y la tipología de empresas y entidades que resulten afectados.

2. Las personas físicas, organizaciones o asociaciones no contempladas en el apartado anterior, pertenecientes a colectivos o sectores que ordinariamente hagan uso de este tipo de técnicas y medios en el desarrollo de su actividad normal, deberán necesariamente utilizar medios telemáticos para la presentación de solicitudes, comunicaciones y documentación complementaria exigida en aquellos supuestos y condiciones en que se determine por Orden del titular del departamento ministerial competente, que deberá ser informada previamente por el Ministerio de Administraciones Públicas. En dicha Orden, además de las especificaciones expresadas en el apartado anterior, deberá acreditarse que la necesaria utilización de medios telemáticos no implica restricción o discriminación alguna para los integrantes del sector o colectivo que resulte afectado en el ejercicio de sus derechos frente a la Administración Pública.

3. La aportación de certificaciones tributarias o de Seguridad Social junto con las solicitudes y comunicaciones a que se refieren los apartados anteriores se sustituirá, siempre que se cuente con el consentimiento expreso de los interesados, por la cesión de los correspondientes datos al órgano gestor por parte de las Entidades competentes.»

III. Ley 11/2007, de 22 de junio, Ley de Acceso Electrónico de los ciudadanos a los servicios públicos (LAE)²²¹³

2043. Exposición de motivos I (denominación de la edad de la humanidad)

«Determinadas edades de la humanidad han recibido su denominación de las técnicas que se empleaban en las mismas y hoy podríamos decir que las tecnologías de la información y las comunicaciones están afectando también muy profundamente a la forma e incluso al contenido de las relaciones de los seres humanos entre sí y de las sociedades en que se integran.»

2044. Exposición de motivos I (administración electrónica y principio de eficacia)

«Al servicio, pues, del ciudadano la Administración queda obligada a transformarse en una administración electrónica regida por el principio de eficacia que proclama el artículo 103 de nuestra Constitución²²¹⁴.»

2045. Exposición de motivos I (coordenadas espacio tiempo)

«No obstante, esa mayor proximidad al ciudadano de la Administración, derivada de la descentralización autonómica y local, no ha acabado de superar la barrera que sigue distanciando todavía al ciudadano de la Administración, de cualquier Administración, incluida la del Estado, y que, muchas veces, no es otra que la barrera que levanta el tiempo y el espacio: el tiempo que hay que dedicar a la relación con aquélla para la realización de muchos trámites de la vida diaria que empiezan a veces por la necesidad de una primera información que exige un desplazamiento inicial, más los sucesivos desplazamientos y

2213 (España (LAE), 2007)

2214 Párrafo 1889

tiempo que se dedican a posteriores trámites a hacer con la Administración para las actividades más elementales.»

«En todo caso, esas primeras barreras en las relaciones con la Administración -la distancia a la que hay que desplazarse y el tiempo que es preciso dedicar- hoy día no tienen razón de ser. Las tecnologías de la información y las comunicaciones hacen posible acercar la Administración hasta la sala de estar de los ciudadanos o hasta las oficinas y despachos de las empresas y profesionales. Les permiten relacionarse con ella sin colas ni esperas.»

2046. Exposición de motivos I (el ciudadano como cliente de la administración)

«Esas condiciones permiten también a los ciudadanos ver a la Administración como una entidad a su servicio y no como una burocracia pesada que empieza por exigir, siempre y para empezar, el sacrificio del tiempo y del desplazamiento que impone el espacio que separa el domicilio de los ciudadanos y empresas de las oficinas públicas.»

2047. Exposición de motivos I (facilidad para el ciudadano con dificultades)

«las nuevas tecnologías de la información facilitan, sobre todo, el acceso a los servicios públicos a 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, y que ahora se pueden superar por el empleo de las nuevas tecnologías. Se da así un paso trascendental para facilitar, en igualdad de condiciones, la plena integración de estas personas en la vida pública, social, laboral y cultural.»

2048. Exposición de motivos I (del «podrán» al «deberán»)

«...esta Ley pretende dar el paso del «podrán» por el «deberán»

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.

La Ley consagra la relación con las Administraciones Públicas por medios electrónicos como un derecho de los ciudadanos y como una obligación correlativa para tales Administraciones. El reconocimiento de tal derecho y su correspondiente obligación se erigen así en el eje central del proyecto de Ley.»

2049. Exposición de motivos II (acceso de los interesados al expediente electrónico)

«...los interesados en un procedimiento tienen derecho de acceso al mismo y ver los documentos. Lo mismo debe suceder, como mínimo, en un expediente iniciado electrónicamente o tramitado de esta forma. Dicho expediente debe poder permitir el acceso en línea a los interesados para verificar la situación del expediente, sin mengua de todas las garantías de la privacidad.»

2050. Exposición de motivos III (nuevas formas de actuación y tramitación)

«...la progresiva utilización de comunicaciones electrónicas, derivada del reconocimiento del derecho a comunicarse electrónicamente con la Administración, suscita la cuestión no ya de la adaptación de ésta -recursos humanos y materiales- a una nueva forma de relacionarse con los ciudadanos, sino también la cuestión de la manera de adaptar sus formas de actuación y tramitación de los expedientes y en general adaptar los procedimientos a la nueva realidad que imponen las nuevas tecnologías.»

2051. Exposición de motivos III (uso y archivo de las comunicaciones)

«La consagración de ese derecho de los ciudadanos a comunicarse electrónicamente con la Administración suscita, también, por ejemplo, la cuestión de la forma de utilizar y archivar dichas comunicaciones. Y lo plantea tanto en lo que podría considerarse la formación del expediente o el archivo de oficina -el vinculado a la tramitación de los expedientes-, como en lo que se refiere al archivo de los expedientes ya tramitados.»

2052. Exposición de motivos III (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...»

2053. Exposición de motivos III (no merma en el derecho de acceso al expediente)

«el uso de medios electrónicos no puede significar merma alguna del derecho del interesado en un expediente a acceder al mismo en la forma tradicional, así como tampoco puede suponer un freno o un retraso para que la Administración internamente adopte los mecanismos más adecuados, en este caso medios electrónicos, que le permitan mejorar procesos y reducir el gasto público.»

2054. Exposición de motivos III (acceso electrónico y presencial de los ciudadanos)

«...la Administración debe incorporar las nuevas tecnologías a su funcionamiento interno y, simultáneamente, se debe garantizar que aquellos ciudadanos que por cualquier motivo (no disponibilidad de acceso a las nuevas tecnologías o falta de formación) no puedan acceder electrónicamente a la Administración Pública, dispongan de los medios adecuados para seguir comunicándose con la Administración con los mismos derechos y garantías.»

2055. Exposición de motivos III (validez de documentos electrónicos, copias y transformaciones)

«...validez de los documentos y sus copias y la forma de que el documento electrónico opere con plena validez en modo convencional y, en su caso, la forma en que los documentos convencionales se transformen en documentos electrónicos.»

2056. Exposición de motivos V (generación de confianza en el uso de las TIC)

«...el principal reto que tiene la implantación de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (TIC) en la sociedad en general y en la Administración en particular es la generación de confianza suficiente que elimine o minimice los riesgos asociados a su utilización. La desconfianza nace de la percepción, muchas veces injustificada, de una mayor fragilidad de la información en soporte electrónico, de posibles riesgos de pérdida de privacidad y de la escasa transparencia de estas tecnologías.»

2057. Artículo 1: Objeto

«1. La presente Ley reconoce el derecho de los ciudadanos a relacionarse con las Administraciones Públicas por medios electrónicos y regula los aspectos básicos de la utilización de las tecnologías de la información en la actividad administrativa, en las relaciones entre las Administraciones Públicas, así como en las relaciones de los ciudadanos con las mismas con la finalidad de garantizar sus derechos, un tratamiento común ante ellas y la validez y eficacia de la actividad administrativa en condiciones de seguridad jurídica.»

2058. Artículo 3: Finalidades de la Ley (ejercicio de derechos y deberes)

«1. Facilitar el ejercicio de derechos y el cumplimiento de deberes por medios electrónicos.»

2059. Artículo 3: Finalidades de la Ley (acceso electrónico de los ciudadanos)

«2. Facilitar el acceso por medios electrónicos de los ciudadanos a la información y al procedimiento administrativo, con especial atención a la eliminación de las barreras que limiten dicho acceso.»

2060. Artículo 3: Finalidades de la Ley (crear condiciones de confianza)

«3. Crear las condiciones de confianza en el uso de los medios electrónicos, estableciendo las medidas necesarias para la preservación de la integridad de los derechos fundamentales, y en especial los relacionados con la intimidad y la protección de datos de carácter personal, por medio de la garantía de la seguridad de los sistemas, los datos, las comunicaciones y los servicios electrónicos.»

2061. Artículo 3: Finalidades de la Ley (proximidad y transparencia)

«4. Promover la proximidad con el ciudadano y la transparencia administrativa, así como la mejora continuada en la consecución del interés general.»

2062. Artículo 3: Finalidades de la Ley (mejora funcionamiento interno de la Administración)

«5. Contribuir a la mejora del funcionamiento interno de las Administraciones Públicas, incrementando la eficacia y la eficiencia de las mismas mediante el uso de las tecnologías de la información, con las debidas garantías legales en la realización de sus funciones.»

2063. Artículo 3: Finalidades de la Ley (simplificación de los procedimientos)

«6. Simplificar los procedimientos administrativos y proporcionar oportunidades de participación y mayor transparencia, con las debidas garantías legales.»

2064. Artículo 4: Principios generales (igualdad)

«b) Principio de igualdad con objeto de que en ningún caso el uso de medios electrónicos pueda implicar la existencia de restricciones o discriminaciones para los ciudadanos que se relacionen con las Administraciones Públicas por medios no electrónicos, tanto respecto al acceso a la prestación de servicios públicos como respecto a cualquier actuación o procedimiento administrativo sin perjuicio de las medidas dirigidas a incentivar la utilización de los medios electrónicos.»

2065. Artículo 4: Principios generales (accesibilidad a la información y servicios)

«c) Principio de accesibilidad a la información y a los servicios por medios electrónicos en los términos establecidos por la normativa vigente en esta materia, a través de sistemas que permitan obtenerlos de manera segura y comprensible, garantizando especialmente la accesibilidad universal y el diseño para todos de los soportes, canales y entornos con objeto de que todas las personas puedan ejercer sus derechos en igualdad de condiciones, incorporando las características necesarias para garantizar la accesibilidad de aquellos colectivos que lo requieran.»

2066. Artículo 4: Principios generales (legalidad)

«d) Principio de legalidad en cuanto al mantenimiento de la integridad de las garantías jurídicas de los ciudadanos ante las Administraciones Públicas establecidas en la Ley 30/1992, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.»

2067. Artículo 4: Principios generales (interoperabilidad)

«e) Principio de cooperación en la utilización de medios electrónicos por las Administraciones Públicas al objeto de garantizar tanto la interoperabilidad de los sistemas y soluciones adoptados por cada una de ellas como, en su caso, la prestación conjunta de servicios a los ciudadanos. En particular, se garantizará el reconocimiento mutuo de los documentos electrónicos y de los medios de identificación y autenticación que se ajusten a lo dispuesto en la presente Ley.»

2068. Artículo 4: Principios generales (seguridad)

«f) Principio de seguridad en la implantación y utilización de los medios electrónicos por las Administraciones Públicas, en cuya virtud se exigirá al menos el mismo nivel de garantías y seguridad que se requiere para la utilización de medios no electrónicos en la actividad administrativa.»

2069. Artículo 4: Principios generales (proporcionalidad)

«g) Principio de proporcionalidad en cuya virtud sólo se exigirán las garantías y medidas de seguridad adecuadas a la naturaleza y circunstancias de los distintos trámites y actuaciones. Asimismo sólo se requerirán a los ciudadanos aquellos datos que sean estrictamente necesarios en atención a la finalidad para la que se soliciten.»

2070. Artículo 4: Principios generales (autenticidad de información y servicios)

«h) Principio de responsabilidad y calidad en la veracidad y autenticidad de las informaciones y servicios ofrecidos por las Administraciones Públicas a través de medios electrónicos.»

2071. Artículo 4: Principios generales (neutralidad tecnológica)

«i) Principio de neutralidad tecnológica y de adaptabilidad al progreso de las técnicas y sistemas de comunicaciones electrónicas garantizando la independencia en la elección de las alternativas tecnológicas por los ciudadanos y por las Administraciones Públicas, así como la libertad de desarrollar e implantar los avances tecnológicos en un ámbito de libre mercado. A estos efectos las Administraciones Públicas utilizarán estándares abiertos así como, en su caso y de forma complementaria, estándares que sean de uso generalizado por los ciudadanos.»

- 2072.** Artículo 4: Principios generales (simplificación administrativa)
- «j) Principio de simplificación administrativa, por el cual se reduzcan de manera sustancial los tiempos y plazos de los procedimientos administrativos, logrando una mayor eficacia y eficiencia en la actividad administrativa.»*
- 2073.** Artículo 4: Principios generales (transparencia)
- «k) Principio de transparencia y publicidad del procedimiento, por el cual el uso de medios electrónicos debe facilitar la máxima difusión, publicidad y transparencia de las actuaciones administrativas.»*
- 2074.** Artículo 6: Derechos de los ciudadanos (relacionarse con la Administración por medios electrónicos)
- «1. Se reconoce a los ciudadanos el derecho a relacionarse con las Administraciones Públicas utilizando medios electrónicos para el ejercicio de los derechos previstos en el artículo 35²²¹⁵ de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, así como para obtener informaciones, realizar consultas y alegaciones, formular solicitudes, manifestar consentimiento, entablar pretensiones, efectuar pagos, realizar transacciones y oponerse a las resoluciones y actos administrativos.»*
- 2075.** Artículo 6.2: Derechos de los ciudadanos (no aportar datos en poder de las Administraciones)
- «b) A no aportar los datos y documentos que obren en poder de las Administraciones Públicas, las cuales utilizarán medios electrónicos para recabar dicha información...»*
- 2076.** Artículo 6.2: Derechos de los ciudadanos (igualdad de acceso)
- «c) A la igualdad en el acceso electrónico a los servicios de las Administraciones Públicas.»*
- 2077.** Artículo 6.2: Derechos de los ciudadanos (estado de tramitación de los expedientes en los que son interesados)
- «d) A conocer por medios electrónicos el estado de tramitación de los procedimientos en los que sean interesados, salvo en los supuestos en que la normativa de aplicación establezca restricciones al acceso a la información sobre aquéllos.»*
- 2078.** Artículo 6.2: Derechos de los ciudadanos (obtener copias electrónicas)
- «e) A obtener copias electrónicas de los documentos electrónicos que formen parte de procedimientos en los que tengan la condición de interesado.»*
- 2079.** Artículo 6.2: Derechos de los ciudadanos (conservación de documentos electrónicos)
- «f) A la conservación en formato electrónico por las Administraciones Públicas de los documentos electrónicos que formen parte de un expediente.»*
- 2080.** Artículo 6.2: Derechos de los ciudadanos (eDNI y otros sistemas de eFirma)
- «g) A obtener los medios de identificación electrónica necesarios, pudiendo las personas físicas utilizar en todo caso los sistemas de firma electrónica del Documento Nacional de Identidad para cualquier trámite electrónico con cualquier Administración Pública.*
- h) A la utilización de otros sistemas de firma electrónica admitidos en el ámbito de las Administraciones Públicas.»*
- 2081.** Artículo 6: Derechos de los ciudadanos (elegir el ciudadano el canal de relación)
- «a) A elegir, entre aquellos que en cada momento se encuentren disponibles, el canal a través del cual relacionarse por medios electrónicos con las Administraciones Públicas.»*

2215 Párrafo 1918 y siguientes

2082. Artículo 9: Transmisiones de datos entre Administraciones Públicas (acceso otras Administraciones)

«1. Para un eficaz ejercicio del derecho reconocido en el apartado 6.2.b)²²¹⁶, cada Administración deberá facilitar el acceso de las restantes Administraciones Públicas a los datos relativos a los interesados que obren en su poder y se encuentren en soporte electrónico, especificando las condiciones, protocolos y criterios funcionales o técnicos necesarios para acceder a dichos datos con las máximas garantías de seguridad, integridad y disponibilidad,...

2. La disponibilidad de tales datos estará limitada estrictamente a aquellos que son requeridos a los ciudadanos por las restantes Administraciones para la tramitación y resolución de los procedimientos y actuaciones de su competencia de acuerdo con la normativa reguladora de los mismos.»

2083. Artículo 12: Publicación electrónica del tablón de anuncios o edictos

«La publicación de actos y comunicaciones que, por disposición legal o reglamentaria deban publicarse en tablón de anuncios o edictos podrá ser sustituida o complementada por su publicación en la sede electrónica del organismo correspondiente.»

2084. Artículo 13: Formas de identificación y autenticación (admisión de sistemas de firma electrónica)

«1. Las Administraciones Públicas admitirán, en sus relaciones por medios electrónicos, sistemas de firma electrónica que sean conformes a lo establecido en la Ley 59/2003, de 19 de diciembre, de Firma Electrónica y resulten adecuados para garantizar la identificación de los participantes y, en su caso, la autenticidad e integridad de los documentos electrónicos.»

2085. Artículo 13: Formas de identificación y autenticación (sistemas admitidos a los ciudadanos. eDNI)

«2. Los ciudadanos podrán utilizar los siguientes sistemas de firma electrónica para relacionarse con las Administraciones Públicas, de acuerdo con lo que cada Administración determine:

a) En todo caso, los sistemas de firma electrónica incorporados al Documento Nacional de Identidad, para personas físicas.»

2086. Artículo 13: Formas de identificación y autenticación (sistemas admitidos a los ciudadanos. Firma electrónica avanzada)

«b) Sistemas de firma electrónica avanzada, incluyendo los basados en certificado electrónico reconocido, admitidos por las Administraciones Públicas.»

2087. Artículo 13: Formas de identificación y autenticación (sistemas admitidos a los ciudadanos. Claves concertadas)

«c) Otros sistemas de firma electrónica, como la utilización de claves concertadas en un registro previo como usuario, la aportación de información conocida por ambas partes u otros sistemas no criptográficos, en los términos y condiciones que en cada caso se determinen.»

2088. Artículo 13: Formas de identificación y autenticación (sistemas permitidos a las Administraciones. Certificados de dispositivo seguro)

«3. Las Administraciones Públicas podrán utilizar los siguientes sistemas para su identificación electrónica y para la autenticación de los documentos electrónicos que produzcan:

a) Sistemas de firma electrónica basados en la utilización de certificados de dispositivo seguro o medio equivalente que permita identificar la sede electrónica y el establecimiento con ella de comunicaciones seguras.»

2089. Artículo 13: Formas de identificación y autenticación (sistemas permitidos a las Administraciones. Firma electrónica actuación automatizada)
- «b) Sistemas de firma electrónica para la actuación administrativa automatizada.»*
2090. Artículo 13: Formas de identificación y autenticación (sistemas permitidos a las Administraciones. Firma electrónica del personal)
- «c) Firma electrónica del personal al servicio de las Administraciones Públicas.»*
2091. Artículo 13: Formas de identificación y autenticación (sistemas permitidos a las Administraciones. Intercambio electrónico de datos en entornos cerrados)
- «d) Intercambio electrónico de datos en entornos cerrados de comunicación, conforme a lo específicamente acordado entre las partes.»*
2092. Artículo 14: Utilización del Documento Nacional de Identidad
- «Las personas físicas podrán, en todo caso y con carácter universal, utilizar los sistemas de firma electrónica incorporados al Documento Nacional de Identidad en su relación por medios electrónicos con las Administraciones Públicas.»*
2093. Artículo 15: Utilización de sistemas de firma electrónica avanzada
- «1. Los ciudadanos, además de los sistemas de firma electrónica incorporados al Documento Nacional de Identidad, referidos en el artículo 14²²¹⁷, podrán utilizar sistemas de firma electrónica avanzada para identificarse y autenticar sus documentos.*
- 2. La relación de sistemas de firma electrónica avanzada admitidos, con carácter general, en el ámbito de cada Administración Pública, deberá ser pública y accesible por medios electrónicos. Dicha relación incluirá, al menos, información sobre los elementos de identificación utilizados así como, en su caso, las características de los certificados electrónicos admitidos, los prestadores que los expiden y las especificaciones de la firma electrónica que puede realizarse con dichos certificados.*
- 3. Los certificados electrónicos expedidos a Entidades sin personalidad jurídica, previstos en la Ley 59/2003, de 19 de diciembre, de Firma Electrónica podrán ser admitidos por las Administraciones Públicas en los términos que éstas determinen.»*
2094. Artículo 16: Utilización de otros sistemas de firma electrónica
- «1. Las Administraciones Públicas podrán determinar, teniendo en cuenta los datos e intereses afectados, y siempre de forma justificada, los supuestos y condiciones de utilización por los ciudadanos de otros sistemas de firma electrónica, tales como claves concertadas en un registro previo, aportación de información conocida por ambas partes u otros sistemas no criptográficos.»*
2095. Artículo 18: Sistemas de firma electrónica para la actuación administrativa automatizada (sello electrónico)
- «1. Para la identificación y la autenticación del ejercicio de la competencia en la actuación administrativa automatizada, cada Administración Pública podrá determinar los supuestos de utilización de los siguientes sistemas de firma electrónica:*
- a) Sello electrónico de Administración Pública, órgano o entidad de derecho público, basado en certificado electrónico que reúna los requisitos exigidos por la legislación de firma electrónica.*
- 2. Los certificados electrónicos a los que se hace referencia en el apartado 1.a) incluirán el número de identificación fiscal y la denominación correspondiente, pudiendo contener la identidad de la persona titular en el caso de los sellos electrónicos de órganos administrativos.»*

2096. Artículo 18: Sistemas de firma electrónica para la actuación administrativa automatizada (código seguro de verificación)

«2. b) Código seguro de verificación vinculado a la Administración Pública, órgano o entidad y, en su caso, a la persona firmante del documento, permitiéndose en todo caso la comprobación de la integridad del documento mediante el acceso a la sede electrónica correspondiente.»

2097. Artículo 18: Sistemas de firma electrónica para la actuación administrativa automatizada (publicación de los admitidos)

«3. La relación de sellos electrónicos utilizados por cada Administración Pública, incluyendo las características de los certificados electrónicos y los prestadores que los expiden, deberá ser pública y accesible por medios electrónicos. Además, cada Administración Pública adoptará las medidas adecuadas para facilitar la verificación de sus sellos electrónicos.»

2098. Artículo 19: Firma electrónica del personal al servicio de las Administraciones Públicas

«1. Sin perjuicio de lo previsto en los artículos 17 y 18²²¹⁸, la identificación y autenticación del ejercicio de la competencia de la Administración Pública, órgano o entidad actuante, cuando utilice medios electrónicos, se realizará mediante firma electrónica del personal a su servicio, de acuerdo con lo dispuesto en los siguientes apartados.

2. Cada Administración Pública podrá proveer a su personal de sistemas de firma electrónica, los cuales podrán identificar de forma conjunta al titular del puesto de trabajo o cargo y a la Administración u órgano en la que presta sus servicios.

3. La firma electrónica basada en el Documento Nacional de Identidad podrá utilizarse a los efectos de este artículo.»

2099. Artículo 20: Intercambio electrónico de datos en entornos cerrados de comunicación

«1. Los documentos electrónicos transmitidos en entornos cerrados de comunicaciones establecidos entre Administraciones Públicas, órganos y entidades de derecho público, serán considerados válidos a efectos de autenticación e identificación de los emisores y receptores en las condiciones establecidas en el presente artículo.

2. Cuando los participantes en las comunicaciones pertenezcan a una misma Administración Pública, ésta determinará las condiciones y garantías por las que se regirá que, al menos, comprenderá la relación de emisores y receptores autorizados y la naturaleza de los datos a intercambiar.

3. Cuando los participantes pertenezcan a distintas administraciones, las condiciones y garantías citadas en el apartado anterior se establecerán mediante convenio.

4. En todo caso deberá garantizarse la seguridad del entorno cerrado de comunicaciones y la protección de los datos que se transmitan.»

2100. Artículo 21: Interoperabilidad de la identificación y autenticación por medio de certificados electrónicos

«1. Los certificados electrónicos reconocidos emitidos por prestadores de servicios de certificación serán admitidos por las Administraciones Públicas como válidos para relacionarse con las mismas, siempre y cuando el prestador de servicios de certificación ponga a disposición de las Administraciones Públicas la información que sea precisa en condiciones que resulten tecnológicamente viables y sin que suponga coste alguno para aquéllas.

2. Los sistemas de firma electrónica utilizados o admitidos por alguna Administración Pública distintos de los basados en los certificados a los que se refiere el apartado anterior podrán ser asimismo admitidos por otras Administraciones, conforme a principios de reconocimiento mutuo y reciprocidad.

3. La Administración General del Estado dispondrá, al menos, de una plataforma de verificación del estado de revocación de todos los certificados admitidos en el ámbito de las Administraciones Públicas que será de libre acceso por parte de todos los Departamentos y Administraciones. Cada Administración Pública podrá disponer de los mecanismos necesarios para la verificación del estado de revocación y la firma con los certificados electrónicos admitidos en su ámbito de competencia.»

2101. Artículo 22: Identificación y autenticación de los ciudadanos por funcionario público

«1. En los supuestos en que para la realización de cualquier operación por medios electrónicos se requiera la identificación o autenticación del ciudadano mediante algún instrumento de los previstos en el artículo 13²²¹⁹ de los que aquel no disponga, tal identificación o autenticación podrá ser válidamente realizada por funcionarios públicos mediante el uso del sistema de firma electrónica del que estén dotados.

2. Para la eficacia de lo dispuesto en el apartado anterior, el ciudadano deberá identificarse y prestar su consentimiento expreso, debiendo quedar constancia de ello para los casos de discrepancia o litigio.

3. Cada Administración Pública mantendrá actualizado un registro de los funcionarios habilitados para la identificación o autenticación regulada en este artículo.»

2102. Artículo 23: Formas de Representación

«Sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 13.2²²²⁰, las Administraciones Públicas podrán habilitar con carácter general o específico a personas físicas o jurídicas autorizadas para la realización de determinadas transacciones electrónicas en representación de los interesados. Dicha habilitación deberá especificar las condiciones y obligaciones a las que se comprometen los que así adquieran la condición de representantes, y determinará la presunción de validez de la representación salvo que la normativa de aplicación prevea otra cosa. Las Administraciones Públicas podrán requerir, en cualquier momento, la acreditación de dicha representación.»

2103. Artículo 24: Registros electrónicos

«1. Las Administraciones Públicas crearán registros electrónicos para la recepción y remisión de solicitudes, escritos y comunicaciones.

2. Los registros electrónicos podrán admitir:

a) Documentos electrónicos normalizados correspondientes a los servicios, procedimientos y trámites que se especifiquen conforme a lo dispuesto en la norma de creación del registro, cumplimentados de acuerdo con formatos preestablecidos.

b) Cualquier solicitud, escrito o comunicación distinta de los mencionados en el apartado anterior dirigido a cualquier órgano o entidad del ámbito de la administración titular del registro.»

2104. Artículo 24: Registros electrónicos

«4. En el ámbito de la Administración General del Estado se automatizarán las oficinas de registro físicas a las que se refiere el artículo 38 de la Ley 30/1992, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, a fin de garantizar la interconexión de todas sus oficinas y posibilitar el acceso por medios electrónicos a los asientos registrales y a las copias electrónicas de los documentos presentados.»

2105. Artículo 25: Creación y funcionamiento

«1. Las disposiciones de creación de registros electrónicos se publicarán en el Diario Oficial correspondiente y su texto íntegro deberá estar disponible para consulta en la sede electrónica de acceso al registro. En todo caso, las disposiciones de creación de registros electrónicos especificarán el órgano o unidad responsable de su gestión, así como la fecha y hora oficial y los días declarados como inhábiles a los efectos previstos en el artículo siguiente.

2219 Párrafo 2091

2220 Párrafo 2085 y siguientes

3. Los registros electrónicos emitirán automáticamente un recibo consistente en una copia autenticada del escrito, solicitud o comunicación de que se trate, incluyendo la fecha y hora de presentación y el número de entrada de registro.

4. Podrán aportarse documentos que acompañen a la correspondiente solicitud, escrito o comunicación, siempre que cumplan los estándares de formato y requisitos de seguridad que se determinen en los Esquemas Nacionales de Interoperabilidad y de Seguridad. Los registros electrónicos generarán recibos acreditativos de la entrega de estos documentos que garanticen la integridad y el no repudio de los documentos aportados.»

2106. Artículo 26: Cómputo de plazos

«1. Los registros electrónicos se regirán a efectos de cómputo de los plazos imputables tanto a los interesados como a las Administraciones Públicas por la fecha y hora oficial de la sede electrónica de acceso, que deberá contar con las medidas de seguridad necesarias para garantizar su integridad y figurar visible.

2. Los registros electrónicos permitirán la presentación de solicitudes, escritos y comunicaciones todos los días del año durante las veinticuatro horas.

3. A los efectos del cómputo de plazo fijado en días hábiles o naturales, y en lo que se refiere a cumplimiento de plazos por los interesados, la presentación en un día inhábil se entenderá realizada en la primera hora del primer día hábil siguiente, salvo que una norma permita expresamente la recepción en día inhábil.

4. El inicio del cómputo de los plazos que hayan de cumplir los órganos administrativos y entidades de derecho público vendrá determinado por la fecha y hora de presentación en el propio registro o, en el caso previsto en el apartado 2.b del artículo 24²²²¹, por la fecha y hora de entrada en el registro del destinatario. En todo caso, la fecha efectiva de inicio del cómputo de plazos deberá ser comunicada a quien presentó el escrito, solicitud o comunicación.

5. Cada sede electrónica en la que esté disponible un registro electrónico determinará, atendiendo al ámbito territorial en el que ejerce sus competencias el titular de aquélla, los días que se considerarán inhábiles a los efectos de los apartados anteriores. En todo caso, no será de aplicación a los registros electrónicos lo dispuesto en el artículo 48.5²²²² de la Ley 30/1992, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.»

2107. Artículo 27: Comunicaciones electrónicas (elección del ciudadano)

«1. Los ciudadanos podrán elegir en todo momento la manera de comunicarse con las Administraciones Públicas, sea o no por medios electrónicos, excepto en aquellos casos en los que de una norma con rango de Ley se establezca o infiera la utilización de un medio no electrónico. La opción de comunicarse por unos u otros medios no vincula al ciudadano, que podrá, en cualquier momento, optar por un medio distinto del inicialmente elegido.»

2108. Artículo 27: Comunicaciones electrónicas (consentimiento del ciudadano)

«2. Las Administraciones Públicas utilizarán medios electrónicos en sus comunicaciones con los ciudadanos siempre que así lo hayan solicitado o consentido expresamente. La solicitud y el consentimiento podrán, en todo caso, emitirse y recabarse por medios electrónicos.»

2109. Artículo 27: Comunicaciones electrónicas (requisitos de validez)

«3. Las comunicaciones a través de medios electrónicos serán válidas siempre que exista constancia de la transmisión y recepción, de sus fechas, del contenido íntegro de las comunicaciones y se identifique fidedignamente al remitente y al destinatario de las mismas.»

2110. Artículo 27: Comunicaciones electrónicas (obligatoriedad)

«6. Reglamentariamente, las Administraciones Públicas podrán establecer la obligatoriedad de comunicarse con ellas utilizando sólo medios electrónicos, cuando los interesados se

2221 Párrafo 2103

2222 Párrafo 1953

correspondan con personas jurídicas o colectivos de personas físicas que por razón de su capacidad económica o técnica, dedicación profesional u otros motivos acreditados tengan garantizado el acceso y disponibilidad de los medios tecnológicos precisos.»

2111. Artículo 27: Comunicaciones electrónicas (preferentemente entre Administraciones)

«7. Las Administraciones Públicas utilizarán preferentemente medios electrónicos en sus comunicaciones con otras Administraciones Públicas. Las condiciones que regirán estas comunicaciones se determinarán entre las Administraciones Públicas participantes.»

2112. Artículo 28: Práctica de la notificación por medios electrónicos (consentimiento del interesado)

«1. Para que la notificación se practique utilizando algún medio electrónico se requerirá que el interesado haya señalado dicho medio como preferente o haya consentido su utilización, sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 27.6²²²³. Tanto la indicación de la preferencia en el uso de medios electrónicos como el consentimiento citados anteriormente podrán emitirse y recabarse, en todo caso, por medios electrónicos.»

2113. Artículo 28: Práctica de la notificación por medios electrónicos (acreditación de puesta a disposición y acceso)

«2. El sistema de notificación permitirá acreditar la fecha y hora en que se produzca la puesta a disposición del interesado del acto objeto de notificación, así como la de acceso a su contenido, momento a partir del cual la notificación se entenderá practicada a todos los efectos legales.»

2114. Artículo 28: Práctica de la notificación por medios electrónicos (rechazo)

«3. Cuando, existiendo constancia de la puesta a disposición transcurrieran diez días naturales sin que se acceda a su contenido, se entenderá que la notificación ha sido rechazada con los efectos previstos en el artículo 59.4²²²⁴ de la Ley 30/1992, de Régimen Jurídico y del Procedimiento Administrativo Común y normas concordantes, salvo que de oficio o a instancia del destinatario se compruebe la imposibilidad técnica o material del acceso.»

2115. Artículo 28: Práctica de la notificación por medios electrónicos (cambio de medio)

«4. Durante la tramitación del procedimiento el interesado podrá requerir al órgano correspondiente que las notificaciones sucesivas no se practiquen por medios electrónicos, utilizándose los demás medios admitidos en el artículo 59²²²⁵ de la Ley 30/1992, de Régimen Jurídico y del Procedimiento Administrativo Común, excepto en los casos previstos en el artículo 27.6²²²⁶ de la presente Ley.»

2116. Artículo 28: Práctica de la notificación por medios electrónicos (práctica por comparecencia)

«5. Producirá los efectos propios de la notificación por comparecencia el acceso electrónico por los interesados al contenido de las actuaciones administrativas correspondientes, siempre que quede constancia de dichos acceso.»

2117. Artículo 29: Documento administrativo electrónico (firma electrónica)

«1. Las Administraciones Públicas podrán emitir válidamente por medios electrónicos los documentos administrativos a los que se refiere el artículo 46²²²⁷ de la Ley 30/1992, de

2223 Párrafo 2110

2224 Párrafo 1969

2225 Párrafo 1967 y siguientes

2226 Párrafo 2110

2227 Párrafo 1948 y siguientes

Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, siempre que incorporen una o varias firmas electrónicas conforme a lo establecido en la Sección 3ª del Capítulo II de la presente Ley».

2118. Artículo 29: Documento administrativo electrónico (referencia temporal)

«2. Los documentos administrativos incluirán referencia temporal, que se garantizará a través de medios electrónicos cuando la naturaleza del documento así lo requiera.»

2119. Artículo 29: Documento administrativo electrónico (sellado de tiempo)

«3. La Administración General del Estado, en su relación de prestadores de servicios de certificación electrónica, especificará aquellos que con carácter general estén admitidos para prestar servicios de sellado de tiempo.»

2120. Artículo 30: Copias electrónicas (original y copia electrónica)

«1. Las copias realizadas por medios electrónicos de documentos electrónicos emitidos por el propio interesado o por las Administraciones Públicas, manteniéndose o no el formato original, tendrán inmediatamente la consideración de copias auténticas con la eficacia prevista en el artículo 46²²²⁸ de la Ley 30/1992, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, siempre que el documento electrónico original se encuentre en poder de la Administración, y que la información de firma electrónica y, en su caso, de sellado de tiempo permitan comprobar la coincidencia con dicho documento.»

2121. Artículo 30: Copias electrónicas (original papel –emitido por las Administraciones- y copia electrónica)

«2. Las copias realizadas por las Administraciones Públicas, utilizando medios electrónicos, de documentos emitidos originalmente por las Administraciones Públicas en soporte papel tendrán la consideración de copias auténticas siempre que se cumplan los requerimientos y actuaciones previstas en el artículo 46²²²⁹ de la Ley 30/1992, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.»

2122. Artículo 30: Copias electrónicas (original papel –emitido por los ciudadanos- y copia electrónica)

«3. Las Administraciones Públicas podrán obtener imágenes electrónicas de los documentos privados aportados por los ciudadanos, con su misma validez y eficacia, a través de procesos de digitalización que garanticen su autenticidad, integridad y la conservación del documento imagen, de lo que se dejará constancia. Esta obtención podrá hacerse de forma automatizada, mediante el correspondiente sello electrónico.»

2123. Artículo 30: Copias electrónicas (original papel y copia electrónica → destrucción original)

«4. En los supuestos de documentos emitidos originalmente en soporte papel de los que se hayan efectuado copias electrónicas de acuerdo con lo dispuesto en este artículo, podrá procederse a la destrucción de los originales en los términos y con las condiciones que por cada Administración Pública se establezcan.»

2124. Artículo 30: Copias electrónicas (original electrónico –emitido por las Administraciones- y copia papel)

«5. Las copias realizadas en soporte papel de documentos públicos administrativos emitidos por medios electrónicos y firmados electrónicamente tendrán la consideración de copias auténticas siempre que incluyan la impresión de un código generado electrónicamente u otros sistemas de verificación que permitan contrastar su autenticidad mediante el acceso a los archivos electrónicos de la Administración Pública, órgano o entidad emisora.»

2228 Párrafo 1948 y siguientes

2229 Párrafo 1948 y siguientes

2125. Artículo 31: Archivo electrónico de documentos²²³⁰

«1. Podrán almacenarse por medios electrónicos todos los documentos utilizados en las actuaciones administrativas.

2. Los documentos electrónicos que contengan actos administrativos que afecten a derechos o intereses de los particulares deberán conservarse en soportes de esta naturaleza, ya sea en el mismo formato a partir del que se originó el documento o en otro cualquiera que asegure la identidad e integridad de la información necesaria para reproducirlo. Se asegurará en todo caso la posibilidad de trasladar los datos a otros formatos y soportes que garanticen el acceso desde diferentes aplicaciones.»

2126. Artículo 31: Archivo electrónico de documentos (medidas de seguridad)

«3. Los medios o soportes en que se almacenen documentos, deberán contar con medidas de seguridad que garanticen la integridad, autenticidad, confidencialidad, calidad, protección y conservación de los documentos almacenados. En particular, asegurarán la identificación de los usuarios y el control de accesos, así como el cumplimiento de las garantías previstas en la legislación de protección de datos.»

2127. Artículo 32: Expediente electrónico

«1. El expediente electrónico es el conjunto de documentos electrónicos correspondientes a un procedimiento administrativo, cualquiera que sea el tipo de información que contengan.»

2128. Artículo 32: Expediente electrónico (índice electrónico)

«2. El foliado de los expedientes electrónicos se llevará a cabo mediante un índice electrónico, firmado por la Administración, órgano o entidad actuante, según proceda. Este índice garantizará la integridad del expediente electrónico y permitirá su recuperación siempre que sea preciso, siendo admisible que un mismo documento forme parte de distintos expedientes electrónicos.»

2129. Artículo 32: Expediente electrónico (remisión → puesta a disposición)

«3. La remisión de expedientes podrá ser sustituida a todos los efectos legales por la puesta a disposición del expediente electrónico, teniendo el interesado derecho a obtener copia del mismo.»

2130. Artículo 33: Utilización de medios electrónicos²²³¹

«1. La gestión electrónica de la actividad administrativa respetará la titularidad y el ejercicio de la competencia por la Administración Pública, órgano o entidad que la tenga atribuida y el cumplimiento de los requisitos formales y materiales establecidos en las normas que regulen la correspondiente actividad. A estos efectos, y en todo caso bajo criterios de simplificación administrativa, se impulsará la aplicación de medios electrónicos a los procesos de trabajo y la gestión de los procedimientos y de la actuación administrativa.»

2131. Artículo 34: Criterios para la gestión electrónica²²³²

«La aplicación de medios electrónicos a la gestión de los procedimientos, procesos y servicios irá siempre precedida de la realización de un análisis de rediseño funcional y simplificación del procedimiento, proceso o servicio, en el que se considerarán especialmente los siguientes aspectos:

a) La supresión o reducción de la documentación requerida a los ciudadanos, mediante su sustitución por datos, transmisiones de datos o certificaciones, o la regulación de su aportación al finalizar la tramitación.

b) La previsión de medios e instrumentos de participación, transparencia e información.

c) La reducción de los plazos y tiempos de respuesta.

d) La racionalización de la distribución de las cargas de trabajo y de las comunicaciones internas.»

2230 Este artículo no tiene la consideración de básico

2231 Este artículo no tiene la consideración de básico

2232 Este artículo no tiene la consideración de básico

2132. Artículo 35: Iniciación del procedimiento por medios electrónicos (puesta a disposición de solicitudes)

«1. La iniciación de un procedimiento administrativo a solicitud de interesado por medios electrónicos requerirá la puesta a disposición de los interesados de los correspondientes modelos o sistemas electrónicos de solicitud en la sede electrónica...»

3. Con objeto de facilitar y promover su uso, los sistemas normalizados de solicitud podrán incluir comprobaciones automáticas de la información aportada respecto de datos almacenados en sistemas propios o pertenecientes a otras administraciones e, incluso, ofrecer el formulario cumplimentado, en todo o en parte, con objeto de que el ciudadano verifique la información y, en su caso, la modifique y complete.»

2133. Artículo 35: Iniciación del procedimiento por medios electrónicos (aportación por los interesados de copias digitalizadas)

«2. Los interesados podrán aportar al expediente copias digitalizadas de los documentos, cuya fidelidad con el original garantizarán mediante la utilización de firma electrónica avanzada. La Administración Pública podrá solicitar del correspondiente archivo el cotejo del contenido de las copias aportadas. Ante la imposibilidad de este cotejo y con carácter excepcional, podrá requerir al particular la exhibición del documento o de la información original. La aportación de tales copias implica la autorización a la Administración para que acceda y trate la información personal contenida en tales documentos.»

2134. Artículo 35: Iniciación del procedimiento por medios electrónicos (chequeos y cumplimentación de solicitudes)

«3. Con objeto de facilitar y promover su uso, los sistemas normalizados de solicitud podrán incluir comprobaciones automáticas de la información aportada respecto de datos almacenados en sistemas propios o pertenecientes a otras administraciones e, incluso, ofrecer el formulario cumplimentado, en todo o en parte, con objeto de que el ciudadano verifique la información y, en su caso, la modifique y complete.»

2135. Artículo 36: Instrucción del procedimiento utilizando medios electrónicos²²³³

«1. Las aplicaciones y sistemas de información utilizados para la instrucción por medios electrónicos de los procedimientos deberán garantizar el control de los tiempos y plazos, la identificación de los órganos responsables de los procedimientos así como la tramitación ordenada de los expedientes y facilitar la simplificación y la publicidad de los procedimientos.»

2136. Artículo 37: Acceso de los interesados a la información sobre el estado de tramitación

«1. En los procedimientos administrativos gestionados en su totalidad electrónicamente, el órgano que tramita el procedimiento pondrá a disposición del interesado un servicio electrónico de acceso restringido donde éste pueda consultar, previa identificación, al menos la información sobre el estado de tramitación del procedimiento, salvo que la normativa aplicable establezca restricciones a dicha información. La información sobre el estado de tramitación del procedimiento comprenderá la relación de los actos de trámite realizados, con indicación sobre su contenido, así como la fecha en la que fueron dictados.»

2. En el resto de los procedimientos se habilitarán igualmente servicios electrónicos de información del estado de la tramitación que comprendan, al menos, la fase en la que se encuentra el procedimiento y el órgano o unidad responsable.»

2137. Artículo 38: Terminación de los procedimientos por medios electrónicos

«1. La resolución de un procedimiento utilizando medios electrónicos garantizará la identidad del órgano competente mediante el empleo de alguno de los instrumentos previstos en los artículos 18²²³⁴ y 19²²³⁵ de esta Ley.»

2233 Este artículo no tiene la consideración de básico

2234 Párrafo 2095 y siguientes

2235 Párrafo 2098

2. Podrán adoptarse y notificarse resoluciones de forma automatizada en aquellos procedimientos en los que así esté previsto.»

2138. Artículo 39: Actuación administrativa automatizada²²³⁶

«En caso de actuación automatizada deberá establecerse previamente el órgano u órganos competentes, según los casos, para la definición de las especificaciones, programación, mantenimiento, supervisión y control de calidad y, en su caso, auditoría del sistema de información y de su código fuente. Asimismo, se indicará el órgano que debe ser considerado responsable a efectos de impugnación.»

2139. Artículo 41: Interoperabilidad de los Sistemas de Información²²³⁷

«Las Administraciones Públicas utilizarán las tecnologías de la información en sus relaciones con las demás administraciones y con los ciudadanos, aplicando medidas informáticas, tecnológicas, organizativas, y de seguridad, que garanticen un adecuado nivel de interoperabilidad técnica, semántica y organizativa y eviten discriminación a los ciudadanos por razón de su elección tecnológica»

2140. Artículo 42: Esquema Nacional de Interoperabilidad y Esquema Nacional de Seguridad (ENI)

«1. El Esquema Nacional de Interoperabilidad comprenderá el conjunto de criterios y recomendaciones en materia de seguridad, conservación y normalización de la información, de los formatos y de las aplicaciones que deberán ser tenidos en cuenta por las Administraciones Públicas para la toma de decisiones tecnológicas que garanticen la interoperabilidad.»

2141. Artículo 42: Esquema Nacional de Interoperabilidad y Esquema Nacional de Seguridad (ENS)

«2. El Esquema Nacional de Seguridad tiene por objeto establecer la política de seguridad en la utilización de medios electrónicos en el ámbito de la presente Ley, y está constituido por los principios básicos y requisitos mínimos que permitan una protección adecuada de la información.»

2142. Artículo 45: Reutilización de sistemas y aplicaciones de propiedad de la Administración²²³⁸

«1. Las administraciones titulares de los derechos de propiedad intelectual de aplicaciones, desarrolladas por sus servicios o cuyo desarrollo haya sido objeto de contratación, podrán ponerlas a disposición de cualquier Administración sin contraprestación y sin necesidad de convenio.»

2143. Artículo 46: Transferencia de tecnología entre Administraciones²²³⁹

«1. Las Administraciones Públicas mantendrán directorios actualizados de aplicaciones para su libre reutilización, especialmente en aquellos campos de especial interés para el desarrollo de la administración electrónica y de conformidad con lo que al respecto se establezca en el Esquema Nacional de Interoperabilidad.

2. La Administración General del Estado, a través de un centro para la transferencia de la tecnología, mantendrá un directorio general de aplicaciones para su reutilización, prestará asistencia técnica para la libre reutilización de aplicaciones e impulsará el desarrollo de aplicaciones, formatos y estándares comunes de especial interés para el desarrollo de la administración electrónica en el marco de los esquemas nacionales de interoperabilidad y seguridad.»

2236 Este artículo no tiene la consideración de básico

2237 Este artículo no tiene la consideración de básico

2238 Este artículo no tiene la consideración de básico

2239 Este artículo no tiene la consideración de básico

2144. Disposición Adicional Segunda: Formación de empleados públicos

«La Administración General del Estado promoverá la formación del personal a su servicio en la utilización de medios electrónicos para el desarrollo de las actividades propias de aquélla.»

2145. Disposición Final primera: Carácter básico de la Ley

«1. Los artículos 1, 2, 3, 4, 5, 6, 8.1, 9, 10, 11.1, 12, 13, 14, 15, 16, 17, 18, 19, 20, 21.1, 21.2, 22, 23, 24.1, 24.2, 24.3, 25, 26, 27, 28, 29.1, 29.2, 30, 32, 35, 37.1, 38, 42, el apartado 1 de la disposición adicional primera, la disposición adicional cuarta, la disposición transitoria única y la disposición final tercera se dictan al amparo de lo dispuesto en el artículo 149.1.18ª de la Constitución, que atribuye al Estado la competencia sobre las bases del régimen jurídico de las Administraciones Públicas y sobre el procedimiento administrativo común.

2. Con excepción del artículo 42, el Título IV de la presente Ley será de aplicación a todas las Administraciones Públicas en la medida en que éstas participen o se adscriban a los órganos de cooperación o instrumentos previstos en el mismo.»

2146. Disposición Final Tercera: Adaptación de las Administraciones Públicas para el ejercicio de derechos

«1. Desde la fecha de entrada en vigor de la presente Ley, los derechos reconocidos en el artículo 6 de la presente Ley podrán ser ejercidos en relación con los procedimientos y actuaciones adaptados a lo dispuesto en la misma, sin perjuicio de lo señalado en los siguientes apartados. A estos efectos, cada Administración Pública hará pública y mantendrá actualizada la relación de dichos procedimientos y actuaciones.

2. En el ámbito de la Administración General del Estado y los organismos públicos vinculados o dependientes de ésta, los derechos reconocidos en el artículo 6 de la presente Ley podrán ser ejercidos en relación con la totalidad de los procedimientos y actuaciones de su competencia a partir del 31 de diciembre de 2009. A tal fin, el Consejo de Ministros establecerá y hará público un calendario de adaptación gradual de aquellos procedimientos y actuaciones que lo requieran.

3. En el ámbito de las Comunidades Autónomas, los derechos reconocidos en el artículo 6²²⁴⁰ de la presente Ley podrán ser ejercidos en relación con la totalidad de los procedimientos y actuaciones de su competencia a partir del 31 de diciembre de 2009 siempre que lo permitan sus disponibilidades presupuestarias.

4. En el ámbito de las Entidades que integran la Administración Local, los derechos reconocidos en el artículo 6 de la presente Ley podrán ser ejercidos en relación con la totalidad de los procedimientos y actuaciones de su competencia a partir del 31 de diciembre de 2009 siempre que lo permitan sus disponibilidades presupuestarias. A estos efectos las Diputaciones Provinciales, o en su caso los Cabildos y Consejos Insulares u otros organismos supramunicipales, podrán prestar los servicios precisos para garantizar tal efectividad en el ámbito de los municipios que no dispongan de los medios técnicos y organizativos necesarios para prestarlos.»

IV. Real Decreto 1671/2009, de 6 de noviembre, por el que se desarrolla parcialmente la Ley 11/2007 (RDLAE)²²⁴¹.

2147. Preámbulo:

«...importancia de integrar, desde la misma incorporación de los documentos, de aquella información que permita su gestión, archivo y recuperación...»

2240 Párrafo 2074 y siguientes

2241 (España (RDLAE), 2009)

2148. Artículo 6: Contenido y servicios de las sedes electrónicas

«2. Las sedes electrónicas dispondrán de los siguientes servicios a disposición de los ciudadanos:

- a) Relación de los servicios disponibles en la sede electrónica.*
- b) Carta de servicios y carta de servicios electrónicos.*
- c) Relación de los medios electrónicos a los que se refiere el artículo 27.4 de la Ley 11/2007, de 22 de junio.*
- d) Enlace para la formulación de sugerencias y quejas ante los órganos que en cada caso resulten competentes.*
- e) Acceso, en su caso, al estado de tramitación del expediente.*
- f) En su caso, publicación de los diarios o boletines.*
- g) En su caso, publicación electrónica de actos y comunicaciones que deban publicarse en tablón de anuncios o edictos, indicando el carácter sustitutivo o complementario de la publicación electrónica.*
- h) Verificación de los sellos electrónicos de los órganos u organismos públicos que abarque la sede.*
- i) Comprobación de la autenticidad e integridad de los documentos emitidos por los órganos u organismos públicos que abarca la sede que hayan sido autenticados mediante código seguro de verificación.*
- j) Indicación de la fecha y hora oficial a los efectos previstos en el artículo 26.1 de la Ley 11/2007, de 22 de junio.»*

2149. Artículo 20: Sistemas de código seguro de verificación:

«1. La Administración General del Estado y sus organismos públicos vinculados o dependientes podrán utilizar sistemas de código seguro de verificación de documentos en el desarrollo de actuaciones automatizadas. Dicho código vinculará al órgano u organismo y, en su caso, a la persona firmante del documento, permitiéndose en todo caso la comprobación de la integridad del documento mediante el acceso a la sede electrónica correspondiente.»

2150. Artículo 34: Comunicaciones entre los órganos de la Administración General del Estado y sus organismos públicos

«1. Los órganos de la Administración General del Estado y sus organismos públicos deberán utilizar medios electrónicos para comunicarse entre ellos. Sólo con carácter excepcional se podrán utilizar otros medios de comunicación cuando no sea posible la utilización de medios electrónicos por causas justificadas de carácter técnico.

2. Los órganos de la Administración General del Estado y sus organismos públicos deberán utilizar medios electrónicos para comunicarse con otras Administraciones públicas. No obstante, se podrán utilizar otros medios de comunicación atendiendo a los medios técnicos de que éstas dispongan.

Se suscribirán los Convenios necesarios para garantizar las condiciones de dicha comunicación, salvo cuando dichas condiciones se encuentren reguladas en normas específicas.»

2151. Artículo 41.1: Características del documento electrónico (requisitos)

«1. Los documentos electrónicos deberán cumplir los siguientes requisitos para su validez:

- a) Contener información de cualquier naturaleza.*
- b) Estar archivada la información en un soporte electrónico según un formato determinado y susceptible de identificación y tratamiento diferenciado.*
- c) Disponer de los datos de identificación que permitan su individualización, sin perjuicio de su posible incorporación a un expediente electrónico.»*

2152. Artículo 41.2: Características del documento electrónico (requisitos firma electrónica)

«2. Los documentos administrativos electrónicos deberán, además de cumplir las anteriores condiciones, haber sido expedidos y firmados electrónicamente mediante los sistemas de firma previstos en los artículos 18 y 19 de la Ley 11/2007, de 22 de junio, y ajustarse a los requisitos de validez previstos en la Ley 30/1992, de 26 de noviembre.»

2153. Artículo 42: Adición de metadatos a los documentos electrónicos (metadato)

«1. Se entiende como metadato...cualquier tipo de información en forma electrónica asociada a los documentos electrónicos, de carácter instrumental e independiente de su contenido, destinada al conocimiento inmediato y automatizable de alguna de sus características, con la finalidad de garantizar la disponibilidad, el acceso, la conservación y la interoperabilidad del propio documento.»

2154. Artículo 42: Adición de metadatos a los documentos electrónicos (metadato)

«3. La asociación de metadatos a los documentos electrónicos aportados por los ciudadanos o emitidos por la Administración General del Estado o sus organismos públicos será, en todo caso, realizada por el órgano u organismo actuante, en la forma que en cada caso se determine.»

2155. Artículo 42: Adición de metadatos a los documentos electrónicos (metadato)

«4. Los metadatos mínimos obligatorios asociados a los documentos electrónicos, así como la asociación de los datos de firma o de referencia temporal de los mismos, se especificarán en el Esquema Nacional de Interoperabilidad.»

2156. Artículo 43: Copias electrónicas de los documentos electrónicos realizadas por la Administración General del Estado y sus organismos públicos (eficacia sin y con cambio de formato)

«1. Las copias electrónicas generadas que, por ser idénticas al documento electrónico original no comportan cambio de formato ni de contenido, tendrán la eficacia jurídica de documento electrónico original.

2. En caso de cambio del formato original, para que una copia electrónica de un documento electrónico tenga la condición de copia auténtica, deberán cumplirse los siguientes requisitos:

- a) Que el documento electrónico original, que debe conservarse en todo caso, se encuentre en poder de la Administración.*
- b) Que la copia sea obtenida conforme a las normas de competencia y procedimiento que en cada caso se aprueben, incluidas las de obtención automatizada.*
- c) Que incluya su carácter de copia entre los metadatos asociados.*
- d) Que sea autorizada mediante firma electrónica conforme a los sistemas recogidos en los artículos 18 y 19 de la Ley 11/2007, de 22 de junio.»*

2157. Artículo 43: Copias electrónicas de los documentos electrónicos realizadas por la Administración General del Estado y sus organismos públicos (conservación de documentos originales)

«4. Los órganos emisores de los documentos administrativos electrónicos o receptores de los documentos privados electrónicos, o los archivos que reciban los mismos, están obligados a la conservación de los documentos originales, aunque se hubiere procedido a su copiado conforme a lo establecido en el presente artículo, sin perjuicio de lo previsto en el artículo 52²²⁴².»

2158. Artículo 44: Copias electrónicas de documentos en soporte no electrónico

«2. A los efectos de lo regulado en este Real Decreto, se define como «imagen electrónica» el resultado de aplicar un proceso de digitalización a un documento en soporte papel o en otro soporte que permita la obtención fiel de dicha imagen.

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.

3. Cuando sean realizadas por la Administración, las imágenes electrónicas tendrán la naturaleza de copias electrónicas auténticas, con el alcance y efectos previstos en el artículo 46 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, siempre que se cumplan los siguientes requisitos:

- a) Que el documento copiado sea un original o una copia auténtica.*
- b) Que la copia electrónica sea autorizada mediante firma electrónica utilizando los sistemas recogidos en los artículos 18 y 19 de la Ley 11/2007, de 22 de junio.*
- c) Que las imágenes electrónicas estén codificadas conforme a alguno de los formatos y con los niveles de calidad y condiciones técnicas especificados en el Esquema Nacional de Interoperabilidad.*
- d) Que la copia electrónica incluya su carácter de copia entre los metadatos asociados.*
- e) Que la copia sea obtenida conforme a las normas de competencia y procedimiento que en cada caso se aprueben, incluidas las de obtención automatizada.*

4. No será necesaria la intervención del órgano administrativo depositario del documento administrativo original para la obtención de copias electrónicas auténticas, cuando las imágenes electrónicas sean obtenidas a partir de copias auténticas en papel emitidas cumpliendo los requisitos del artículo 46 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre.»

2159. Artículo 46: Destrucción de documentos en soporte no electrónico

«1. Los documentos originales y las copias auténticas en papel o cualquier otro soporte no electrónico admitido por la ley como prueba, de los que se hayan generado copias electrónicas auténticas, podrán destruirse en los términos y condiciones que se determinen en las correspondientes Resoluciones, si se cumplen los siguientes requisitos:

- a) La destrucción requerirá una resolución adoptada por el órgano responsable del procedimiento o, en su caso, por el órgano responsable de la custodia de los documentos, previo el oportuno expediente de eliminación, en el que se determinen la naturaleza específica de los documentos susceptibles de destrucción, los procedimientos administrativos afectados, las condiciones y garantías del proceso de destrucción, y la especificación de las personas u órganos responsables del proceso.*

Las resoluciones que aprueben los procesos de destrucción regulados en el artículo 30.4 de la Ley 11/2007, de 22 de junio, requerirán informe previo de la respectiva Comisión Calificadora de Documentos Administrativos y posterior dictamen favorable de la Comisión Superior Calificadora de Documentos Administrativos, sin que, en su conjunto, este trámite de informe pueda ser superior a tres meses. Una vez superado este plazo sin pronunciamiento expreso de ambos órganos, podrá resolverse el expediente de eliminación y procederse a la destrucción.

- b) Que no se trate de documentos con valor histórico, artístico o de otro carácter relevante que aconseje su conservación y protección, o en el que figuren firmas u otras expresiones manuscritas o mecánicas que confieran al documento un valor especial.*

2. Se deberá incorporar al expediente de eliminación un análisis de los riesgos relativos al supuesto de destrucción de que se trate, con mención explícita de las garantías de conservación de las copias electrónicas y del cumplimiento de las condiciones de seguridad que, en relación con la conservación y archivo de los documentos electrónicos, establezca el Esquema Nacional de Seguridad.»

2160. Artículo 47: Referencia temporal de los documentos administrativos electrónicos

«a) «Marca de tiempo» entendiéndose por tal la asignación por medios electrónicos de la fecha y, en su caso, la hora a un documento electrónico. La marca de tiempo será utilizada en todos aquellos casos en los que las normas reguladoras no establezcan la utilización de un sello de tiempo.

b) «Sello de tiempo», entendiendo por tal la asignación por medios electrónicos de una fecha y hora a un documento electrónico con la intervención de un prestador de servicios de certificación que asegure la exactitud e integridad de la marca de tiempo del documento.»

2161. Artículo 48: Imágenes electrónicas aportadas por los ciudadanos

«1. De conformidad con el artículo 35.2 de la Ley 11/2007, de 22 de junio, los interesados podrán aportar al expediente, en cualquier fase del procedimiento, copias digitalizadas de los documentos, cuya fidelidad con el original garantizarán mediante la utilización de firma electrónica avanzada. La Administración Pública podrá solicitar del correspondiente archivo el cotejo del contenido de las copias aportadas. Ante la imposibilidad de este cotejo y con carácter excepcional, podrá requerir al particular la exhibición del documento o de la información original. La aportación de tales copias implica la autorización a la Administración para que acceda y trate la información personal contenida en tales documentos. Las mencionadas imágenes electrónicas carecerán del carácter de copia auténtica.

2. Las imágenes electrónicas presentadas por los ciudadanos deberán ajustarse a los formatos y estándares aprobados para tales procesos en el Esquema Nacional de Interoperabilidad. En caso de incumplimiento de este requisito, se requerirá al interesado para la subsanación del defecto advertido, en los términos establecidos en el artículo 71 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre.»

2162. Artículo 49: Obtención de copias electrónicas de documentos electrónicos

« Los ciudadanos podrán ejercer el derecho a obtener copias electrónicas de los documentos electrónicos que formen parte de procedimientos en los que tengan condición de interesados de acuerdo con lo dispuesto en la normativa reguladora del respectivo procedimiento.

La obtención de la copia podrá realizarse mediante extractos de los documentos o se podrá utilizar otros métodos electrónicos que permitan mantener la confidencialidad de aquellos datos que no afecten al interesado.»

2163. Artículo 50: Obtención de copias electrónicas a efectos de compulsas

«Cuando los interesados deseen ejercer el derecho regulado en el artículo 8.1 del Real Decreto 772/1999, de 7 de mayo, sobre aportación de copias compulsadas al procedimiento, y siempre que los originales no deban obrar en el procedimiento, la oficina receptora, si cuenta con los medios necesarios, deberá proceder a la obtención de copia electrónica de los documentos a compulsar mediante el procedimiento regulado en el artículo 44 de este Real Decreto, siempre que se trate de uno de los lugares de presentación mencionados en el artículo 2.1.a), b) y d) del citado Real Decreto.

Estas copias digitalizadas serán firmadas electrónicamente mediante los procedimientos previstos en los artículos 18 y 19 de la Ley 11/2007, de 22 de junio, y tendrán el carácter de copia compulsada o cotejada previsto en el artículo 8 del Real Decreto 772/1999, de 7 de mayo, sin que en ningún caso se acredite la autenticidad del documento original, no siéndoles de aplicación el procedimiento de comprobación previsto en el artículo 35.2 de dicha Ley.»

2164. Artículo 51: Archivo electrónico de documentos (conservación)

«1. La Administración General del Estado y sus organismos públicos vinculados o dependientes deberán conservar en soporte electrónico todos los documentos electrónicos utilizados en actuaciones administrativas, que formen parte de un expediente administrativo, así como aquellos otros que, tengan valor probatorio de las relaciones entre los ciudadanos y la Administración.»

2165. Artículo 51: Archivo electrónico de documentos (formas de conservación)

«2. La conservación de los documentos electrónicos podrá realizarse bien de forma unitaria, o mediante la inclusión de su información en bases de datos siempre que, en este último caso, consten los criterios para la reconstrucción de los formularios o modelos electrónicos origen de los documentos así como para la comprobación de la firma electrónica de dichos datos.»

2166. Artículo 52: Conservación de documentos electrónicos

«1. Los períodos mínimos de conservación de los documentos electrónicos se determinarán por cada órgano administrativo de acuerdo con el procedimiento administrativo de que se trate, siendo en todo caso de aplicación, con la excepción regulada de la destrucción de documentos en papel copiados electrónicamente, las normas generales sobre conservación del patrimonio documental con valor histórico y sobre eliminación de documentos de la Administración General del Estado y sus organismos públicos.

2. Para preservar la conservación, el acceso y la legibilidad de los documentos electrónicos archivados, podrán realizarse operaciones de conversión, de acuerdo con las normas sobre copiado de dichos documentos contenidas en el presente Real Decreto.

3. Los responsables de los archivos electrónicos promoverán el copiado auténtico con cambio de formato de los documentos y expedientes del archivo tan pronto como el formato de los mismos deje de figurar entre los admitidos en la gestión pública por el Esquema Nacional de Interoperabilidad.»

2167. Artículo 53: Formación del expediente electrónico

«1. La formación de los expedientes electrónicos es responsabilidad del órgano que disponga la normativa de organización específica y, de no existir previsión normativa, del encargado de su tramitación.

2. b) El foliado de los expedientes electrónicos se llevará a cabo mediante un índice electrónico, firmado electrónicamente»

2168. Artículo: 53: Formación del expediente electrónico

«2. d) Los expedientes electrónicos estarán integrados por documentos electrónicos, que podrán formar parte de distintos expedientes, pudiendo incluir asimismo otros expedientes electrónicos si así lo requiere el procedimiento. Excepcionalmente, cuando la naturaleza o la extensión de determinados documentos a incorporar al expediente no permitan o dificulten notablemente su inclusión en el mismo conforme a los estándares y procedimientos establecidos, deberán incorporarse al índice del expediente sin perjuicio de su aportación separada.

e) Los documentos que se integran en el expediente electrónico se ajustarán al formato o formatos de larga duración, accesibles en los términos que determine el Esquema Nacional de Interoperabilidad.»

2169. Disposición Adicional Primera: Procedimientos especiales

«3. Lo dispuesto en el presente Real Decreto se aplicará supletoriamente al régimen especial previsto en el Real Decreto 1496/2003, de 28 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento por el que se regulan las obligaciones de facturación, y se modifica el Reglamento del Impuesto sobre el Valor Añadido y en la Orden EHA/962/2007, de 10 de abril, por la que se desarrollan determinadas disposiciones sobre facturación telemática y conservación electrónica de facturas contenidas en el citado real decreto.»

V. Ley 59/2003, de 19 de diciembre, de Firma electrónica (LFE)²²⁴³.

2170. Exposición de motivos II: Servicios de certificación.

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

2243 (España (LFE), 2003)

2171. Exposición de motivos II: Equivalencia de la firma electrónica reconocida con la manuscrita

«Los certificados reconocidos constituyen una pieza fundamental de la llamada firma electrónica reconocida, que se define siguiendo las pautas impuestas en la Directiva 1999/93/CE como la firma electrónica avanzada basada en un certificado reconocido y generada mediante un dispositivo seguro de creación de firma. A la firma electrónica reconocida le otorga la Ley la equivalencia funcional con la firma manuscrita respecto de los datos consignados en forma electrónica.»

2172. Exposición de motivos III: Certificados con atributos de representación

«...se establece como novedad que en la expedición de certificados reconocidos que admitan entre sus atributos relaciones de representación, ésta debe estar amparada en un documento público que acredite fehacientemente dicha relación de representación así como la suficiencia e idoneidad de los poderes conferidos al representante. Asimismo, se prevén mecanismos para asegurar el mantenimiento de las facultades de representación durante toda la vigencia del certificado reconocido.»

2173. Artículo 1: Objeto

«1. Esta Ley regula la firma electrónica, su eficacia jurídica y la prestación de servicios de certificación.

2. Las disposiciones contenidas en esta Ley no alteran las normas relativas a la celebración, formalización, validez y eficacia de los contratos y cualesquiera otros actos jurídicos ni las relativas a los documentos en que unos y otros consten.»

2174. Artículo 3: Firma electrónica, y documentos firmados electrónicamente

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

2175. Artículo 3: Firma electrónica, y documentos firmados electrónicamente (firma electrónica avanzada)

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

2176. Artículo 3: Firma electrónica, y documentos firmados electrónicamente (firma electrónica reconocida)

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

4. La firma electrónica reconocida tendrá respecto de los datos consignados en forma electrónica el mismo valor que la firma manuscrita en relación con los consignados en papel.»

2177. Artículo 3: Firma electrónica, y documentos firmados electrónicamente (documento electrónico)

«6. El documento electrónico será soporte de:

a) Documentos públicos, por estar firmados electrónicamente por funcionarios que tengan legalmente atribuida la facultad de dar fe pública, judicial, notarial o administrativa, siempre que actúen en el ámbito de sus competencias con los requisitos exigidos por la Ley en cada caso.

b) Documentos expedidos y firmados electrónicamente por funcionarios o empleados públicos en el ejercicio de sus funciones públicas, conforme a su legislación específica.

c) Documentos privados.»

2178. Artículo 3: Firma electrónica, y documentos firmados electrónicamente (prueba en juicio)

«8. El soporte en que se hallen los datos firmados electrónicamente será admisible como prueba documental en juicio...»

La carga de realizar las citadas comprobaciones corresponderá a quien haya presentado el documento electrónico firmado con firma electrónica reconocida»

2179. Artículo 3: Firma electrónica, y documentos firmados electrónicamente (firma electrónica simple)

«10 cuando una firma electrónica se utilice conforme a las condiciones acordadas por las partes para relacionarse entre sí, se tendrá en cuenta lo estipulado entre ellas. »

2180. Artículo 3: Firma electrónica, y documentos firmados electrónicamente (documento electrónico):

«5. Se considera documento electrónico la información de cualquier naturaleza en forma electrónica, archivada en un soporte electrónico según un formato determinado y susceptible de identificación y tratamiento diferenciado.»

2181. Artículo 3: Firma electrónica, y documentos firmados electrónicamente (voluntad de las partes en la eficacia de la firma):

«...cuando una firma electrónica se utilice conforme a las condiciones acordadas por las partes para relacionarse entre sí, se tendrá en cuenta lo estipulado entre ellas.»

2182. Artículo 4: Empleo de la firma electrónica en el ámbito de las Administraciones públicas

«1. Esta Ley se aplicará al uso de la firma electrónica en el seno de las Administraciones públicas, sus organismos públicos y las entidades dependientes o vinculadas a las mismas y en las relaciones que mantengan aquéllas y éstos entre sí o con los particulares.

Las Administraciones públicas, con el objeto de salvaguardar las garantías de cada procedimiento, podrán establecer condiciones adicionales a la utilización de la firma electrónica en los procedimientos. Dichas condiciones podrán incluir, entre otras, la imposición de fechas electrónicas sobre los documentos electrónicos integrados en un expediente administrativo....»

2183. Artículo 4: Empleo de la firma electrónica en el ámbito de las Administraciones públicas (fecha electrónica)

«... fecha electrónica el conjunto de datos en forma electrónica utilizados como medio para constatar el momento en que se ha efectuado una actuación sobre otros datos electrónicos a los que están asociados.»

2184. Artículo 5: Régimen de prestación de los servicios de certificación

«1. La prestación de servicios de certificación no está sujeta a autorización previa y se realizará en régimen de libre competencia. No podrán establecerse restricciones para los servicios de certificación que procedan de otro Estado miembro del Espacio Económico Europeo.»

2185. Artículo 7: Certificados electrónicos de personas jurídicas

«3. Los datos de creación de firma sólo podrán ser utilizados cuando se admita en las relaciones que mantenga la persona jurídica con las Administraciones públicas...»

2186. Artículo 11: Concepto y contenido de los certificados reconocidos

«1. Son certificados reconocidos los certificados electrónicos expedidos por un prestador de servicios de certificación que cumpla los requisitos establecidos en esta Ley en cuanto a la comprobación de la identidad y demás circunstancias de los solicitantes y a la fiabilidad y las garantías de los servicios de certificación que presten.

2. Los certificados reconocidos incluirán, al menos, los siguientes datos:

a) La indicación de que se expiden como tales.

- b) *El código identificativo único del certificado.*
 - c) *La identificación del prestador de servicios de certificación que expide el certificado y su domicilio.*
 - d) *La firma electrónica avanzada del prestador de servicios de certificación que expide el certificado.*
 - e) *La identificación del firmante, en el supuesto de personas físicas, por su nombre y apellidos y su número de documento nacional de identidad o a través de un seudónimo que conste como tal de manera inequívoca y, en el supuesto de personas jurídicas, por su denominación o razón social y su código de identificación fiscal.*
 - f) *Los datos de verificación de firma que correspondan a los datos de creación de firma que se encuentren bajo el control del firmante.*
 - g) *El comienzo y el fin del período de validez del certificado.*
 - h) *Los límites de uso del certificado, si se establecen.*
 - i) *Los límites del valor de las transacciones para las que puede utilizarse el certificado, si se establecen.*
3. *Los certificados reconocidos podrán asimismo contener cualquier otra circunstancia o atributo específico del firmante en caso de que sea significativo en función del fin propio del certificado y siempre que aquél lo solicite.*
4. *Si los certificados reconocidos admiten una relación de representación incluirán una indicación del documento público que acredite de forma fehaciente las facultades del firmante para actuar en nombre de la persona o entidad a la que represente y, en caso de ser obligatoria la inscripción, de los datos registrales, de conformidad con el apartado 2 del artículo 13 .»*

2187. Artículo 12: Obligaciones previas a la expedición de certificados reconocidos

«Antes de la expedición de un certificado reconocido, los prestadores de servicios de certificación deberán cumplir las siguientes obligaciones:

- a) *Comprobar la identidad y circunstancias personales de los solicitantes de certificados con arreglo a lo dispuesto en el artículo siguiente.*
- b) *Verificar que la información contenida en el certificado es exacta y que incluye toda la información prescrita para un certificado reconocido.*
- c) *Asegurarse de que el firmante está en posesión de los datos de creación de firma correspondientes a los de verificación que constan en el certificado.*
- d) *Garantizar la complementariedad de los datos de creación y verificación de firma, siempre que ambos sean generados por el prestador de servicios de certificación.»*

2188. Artículo 13: Comprobación de la identidad y otras circunstancias personales de los solicitantes de un certificado reconocido:

« 1. La identificación de la persona física que solicite un certificado reconocido exigirá su personación ante los encargados de verificarla y se acreditará mediante el documento nacional de identidad, pasaporte u otros medios admitidos en derecho. Podrá prescindirse de la personación si su firma en la solicitud de expedición de un certificado reconocido ha sido legitimada en presencia notarial.

El régimen de personación en la solicitud de certificados que se expidan previa identificación del solicitante ante las Administraciones públicas se regirá por lo establecido en la normativa administrativa.

3. *Si los certificados reconocidos reflejan una relación de representación voluntaria, los prestadores de servicios de certificación comprobarán los datos relativos a la personalidad jurídica del representado y a la extensión y vigencia de las facultades del representante mediante los documentos públicos que sirvan para acreditar los extremos citados de manera fehaciente y su inscripción en el correspondiente registro público si así resulta exigible. La citada comprobación podrá realizarse, asimismo, mediante consulta en el registro público en el que estén inscritos los mencionados datos, pudiendo emplear los medios telemáticos facilitados por los citados registros públicos.*

Si los certificados reconocidos admiten otros supuestos de representación, los prestadores de servicios de certificación deberán exigir la acreditación de las circunstancias en las que se fundamenten, en la misma forma prevista anteriormente.

Cuando el certificado reconocido contenga otras circunstancias personales o atributos del solicitante, como su condición de titular de un cargo público, su pertenencia a un colegio profesional o su titulación, éstas deberán comprobarse mediante los documentos oficiales que las acrediten, de conformidad con su normativa específica.»

2189. Artículo 15: Documento nacional de identidad electrónico

«1. El documento nacional de identidad electrónico es el documento nacional de identidad que acredita electrónicamente la identidad personal de su titular y permite la firma electrónica de documentos.»

2190. Artículo 20: Obligaciones de los prestadores de servicios de certificación que expidan certificados reconocidos

«1. Además de las obligaciones establecidas en este capítulo, los prestadores de servicios de certificación que expidan certificados reconocidos deberán cumplir las siguientes obligaciones:

- a) Demostrar la fiabilidad necesaria para prestar servicios de certificación.*
- b) Garantizar que pueda determinarse con precisión la fecha y la hora en las que se expidió un certificado o se extinguió o suspendió su vigencia.*
- c) Emplear personal con la cualificación, conocimientos y experiencia necesarios para la prestación de los servicios de certificación ofrecidos y los procedimientos de seguridad y de gestión adecuados en el ámbito de la firma electrónica.*
- d) Utilizar sistemas y productos fiables que estén protegidos contra toda alteración y que garanticen la seguridad técnica y, en su caso, criptográfica de los procesos de certificación a los que sirven de soporte.*
- e) Tomar medidas contra la falsificación de certificados y, en el caso de que el prestador de servicios de certificación genere datos de creación de firma, garantizar su confidencialidad durante el proceso de generación y su entrega por un procedimiento seguro al firmante.*
- f) Conservar registrada por cualquier medio seguro toda la información y documentación relativa a un certificado reconocido y las declaraciones de prácticas de certificación vigentes en cada momento, al menos durante 15 años contados desde el momento de su expedición, de manera que puedan verificarse las firmas efectuadas con el mismo.*
- g) Utilizar sistemas fiables para almacenar certificados reconocidos que permitan comprobar su autenticidad e impedir que personas no autorizadas alteren los datos, restrinjan su accesibilidad en los supuestos o a las personas que el firmante haya indicado y permitan detectar cualquier cambio que afecte a estas condiciones de seguridad.*

2. Los prestadores de servicios de certificación que expidan certificados reconocidos deberán constituir un seguro de responsabilidad civil por importe de al menos 3.000.000 de euros para afrontar el riesgo de la responsabilidad por los daños y perjuicios que pueda ocasionar el uso de los certificados que expidan.

La citada garantía podrá ser sustituida total o parcialmente por una garantía mediante aval bancario o seguro de caución, de manera que la suma de las cantidades aseguradas sea al menos de 3.000.000 de euros.

Las cuantías y los medios de aseguramiento y garantía establecidos en los dos párrafos anteriores podrán ser modificados mediante Real Decreto.»

2191. Artículo 23. Limitaciones de responsabilidad de los prestadores de servicios de certificación

«1. El prestador de servicios de certificación no será responsable de los daños y perjuicios ocasionados al firmante o terceros de buena fe, si el firmante incurre en alguno de los siguientes supuestos:

- a) No haber proporcionado al prestador de servicios de certificación información veraz, completa y exacta sobre los datos que deban constar en el certificado electrónico o que sean necesarios para su expedición o para la extinción o suspensión de su vigencia, cuando su inexactitud no haya podido ser detectada por el prestador de servicios de certificación.*

b) La falta de comunicación sin demora al prestador de servicios de certificación de cualquier modificación de las circunstancias reflejadas en el certificado electrónico.

c) Negligencia en la conservación de sus datos de creación de firma, en el aseguramiento de su confidencialidad y en la protección de todo acceso o revelación.

d) No solicitar la suspensión o revocación del certificado electrónico en caso de duda en cuanto al mantenimiento de la confidencialidad de sus datos de creación de firma.

e) Utilizar los datos de creación de firma cuando haya expirado el período de validez del certificado electrónico o el prestador de servicios de certificación le notifique la extinción o suspensión de su vigencia.

f) Superar los límites que figuren en el certificado electrónico en cuanto a sus posibles usos y al importe individualizado de las transacciones que puedan realizarse con él o no utilizarlo conforme a las condiciones establecidas y comunicadas al firmante por el prestador de servicios de certificación.

2. En el caso de los certificados electrónicos que recojan un poder de representación del firmante, tanto éste como la persona o entidad representada, cuando ésta tenga conocimiento de la existencia del certificado, están obligados a solicitar la revocación o suspensión de la vigencia del certificado en los términos previstos en esta Ley.

3. Cuando el firmante sea una persona jurídica, el solicitante del certificado electrónico asumirá las obligaciones indicadas en el apartado 1.»

2192. Artículo 24: Dispositivos de creación de firma electrónica

«1. Los datos de creación de firma son los datos únicos, como códigos o claves criptográficas privadas, que el firmante utiliza para crear la firma electrónica.

3. Un dispositivo seguro de creación de firma es un dispositivo de creación de firma que ofrece, al menos, las siguientes garantías:

a) Que los datos utilizados para la generación de firma pueden producirse sólo una vez y asegura razonablemente su secreto.

b) Que existe una seguridad razonable de que los datos utilizados para la generación de firma no pueden ser derivados de los de verificación de firma o de la propia firma y de que la firma está protegida contra la falsificación con la tecnología existente en cada momento.

c) Que los datos de creación de firma pueden ser protegidos de forma fiable por el firmante contra su utilización por terceros.

d) Que el dispositivo utilizado no altera los datos o el documento que deba firmarse ni impide que éste se muestre al firmante antes del proceso de firma. »

2193. Artículo 25: Dispositivos de verificación de firma electrónica

«1. Los datos de verificación de firma son los datos, como códigos o claves criptográficas públicas, que se

utilizan para verificar la firma electrónica.

2. Un dispositivo de verificación de firma es un programa o sistema informático que sirve para aplicar los datos de verificación de firma.

3. Los dispositivos de verificación de firma electrónica garantizarán, siempre que sea técnicamente posible, que el proceso de verificación de una firma electrónica satisfaga, al menos, los siguientes requisitos:

a) Que los datos utilizados para verificar la firma correspondan a los datos mostrados a la persona que verifica la firma.

b) Que la firma se verifique de forma fiable y el resultado de esa verificación se presente correctamente.

c) Que la persona que verifica la firma electrónica pueda, en caso necesario, establecer de forma fiable el contenido de los datos firmados y detectar si han sido modificados.

d) Que se muestren correctamente tanto la identidad del firmante o, en su caso, conste claramente la utilización de un seudónimo, como el resultado de la verificación.

e) Que se verifiquen de forma fiable la autenticidad y la validez del certificado electrónico correspondiente.

f) Que pueda detectarse cualquier cambio relativo a su seguridad.

4. Asimismo, los datos referentes a la verificación de la firma, tales como el momento en que ésta se produce o una constatación de la validez del certificado electrónico en ese momento, podrán ser almacenados por la persona que verifica la firma electrónica o por terceros de confianza.»

2194. Artículo 26: Certificación de prestadores de servicios de certificación

«4. La certificación de un prestador de servicios de certificación no será necesaria para reconocer eficacia jurídica a una firma electrónica.»

2195. Disposición adicional tercera: Expedición de certificados electrónicos a entidades sin personalidad jurídica para el cumplimiento de obligaciones tributarias

«Podrán expedirse certificados electrónicos a las entidades sin personalidad jurídica a que se refiere el artículo 33 de la Ley General Tributaria a los solos efectos de su utilización en el ámbito tributario, en los términos que establezca el Ministro de Hacienda»

VI. Ley 56/2007, de 28 de diciembre, Medidas de Impulso de la Sociedad de la Información (LISI)²²⁴⁴.

2196. Artículo 1: Medidas de impulso de la factura electrónica y del uso de medios electrónicos en otras fases de los procesos de contratación

«1. La facturación electrónica en el marco de la contratación con el sector público estatal será obligatoria en los términos que se establezcan en la Ley Reguladora de la Contratación en el Sector Público y en su Normativa de Desarrollo.

A estos efectos, se entenderá que la factura electrónica es un documento electrónico que cumple con los requisitos legal y reglamentariamente exigibles a las facturas y que, además, garantiza la autenticidad de su origen y la integridad de su contenido, lo que impide el repudio de la factura por su emisor.»

2197. Artículo 5: Modificaciones de la Ley 59/2003, de 19 de diciembre, de Firma Electrónica

«5. Se considera documento electrónico la información de cualquier naturaleza en forma electrónica, archivada en un soporte electrónico según un formato determinado y susceptible de identificación y tratamiento diferenciado.»

VII. Ley 34/2002, de 11 de julio, Ley de Servicios de la Sociedad de la Información (LSSI)²²⁴⁵.

2198. Exposición de motivos IV:

«Se favorece igualmente la celebración de contratos por vía electrónica, al afirmar la Ley, de acuerdo con el principio espiritualista que rige la perfección de los contratos en nuestro Derecho, la validez y eficacia del consentimiento prestado por vía electrónica, declarar que no es necesaria la admisión expresa de esta técnica para que el contrato surta efecto entre las partes, y asegurar la equivalencia entre los documentos en soporte papel y los documentos electrónicos a efectos del cumplimiento del requisito de «forma escrita» que figura en diversas leyes.»

2244 (España (LISI), 2007)

2245 (España (LSSI), 2002)

2199. Artículo 24: Prueba de los contratos celebrados por vía electrónica

«2. En todo caso, el soporte electrónico en que conste un contrato celebrado por vía electrónica será admisible en juicio como prueba documental.»

VIII. Ley 16/1985, de 25 de junio, de Patrimonio Histórico Español (LPHE)²²⁴⁶.

2200. Artículo: Prueba de los contratos celebrados por vía electrónica

«2. En todo caso, el soporte electrónico en que conste un contrato celebrado por vía electrónica será admisible en juicio como prueba documental.»

2201. Artículo 49: Concepto de documento y consideración de Patrimonio Documental

« 1. Se entiende por documento, a los efectos de la presente Ley, toda expresión en lenguaje natural o convencional y cualquier otra expresión gráfica, sonora o en imagen, recogidas en cualquier tipo de soporte material, incluso los soportes informáticos. Se excluyen los ejemplares no originales de ediciones.

2. Forman parte del Patrimonio Documental los documentos de cualquier época generados, conservados o reunidos en el ejercicio de su función por cualquier organismo o entidad de carácter público, por las personas jurídicas en cuyo capital participe mayoritariamente el Estado u otras entidades públicas y por las personas privadas, físicas o jurídicas, gestoras de servicios públicos en lo relacionado con la gestión de dichos servicios.»

2202. Artículo 54: Cese en las funciones por las que se tenga patrimonio documental a cargo. Retención indebida

«1. Quienes por la función que desempeñen tengan a su cargo documentos a los que se refiere el artículo 49.2 de la presente Ley están obligados, al cesar en sus funciones, a entregarlos al que les sustituya en las mismas o remitirlos al Archivo que corresponda.»

2203. Artículo 59.1: Concepto de archivo, biblioteca y museo

«1. Son Archivos los conjuntos orgánicos de documentos, o la reunión de varios de ellos, reunidos por las personas jurídicas públicas o privadas, en el ejercicio de sus actividades, al servicio de su utilización para la investigación, la cultura, la información y la gestión administrativa. Asimismo, se entienden por Archivos las instituciones culturales donde se reúnen, conservan, ordenan y difunden para los fines anteriormente mencionados dichos conjuntos orgánicos.»

IX. Ley Foral de Navarra 12/2007, de 4 de abril, de Archivos y Documentos de Navarra (LFNAD)²²⁴⁷.

2204. Artículo 15: El ciclo vital de los documentos y sus fases

«2. Las edades de los documentos se corresponderán con las siguientes fases:

a) Fase activa: etapa en que la documentación está en período de tramitación o es de uso habitual por parte de la oficina productora. Se corresponde con el archivo de gestión o de oficina.

2246 (España (LPHE), 1985)

2247 (España (LFNAE), 2007)

b) Fase semiactiva: etapa en que la documentación, una vez concluida la tramitación ordinaria, mantiene valor administrativo, pero no es de uso habitual por la unidad productora. Se corresponde con el archivo intermedio.

c) Fase inactiva: etapa en que la documentación, una vez concluido su valor administrativo primario, se considera útil para la información o la investigación y, por tanto, debe ser conservada con carácter permanente.»

X. Real Decreto 4/2010, de 8 de enero, por el que se regula el Esquema Nacional de Interoperabilidad en el ámbito de la Administración electrónica (RDENI)²²⁴⁸.

2205. Artículo 6: Carácter multidimensional de la interoperabilidad

«La interoperabilidad se entenderá contemplando sus dimensiones organizativa, semántica y técnica. La cadena de interoperabilidad se manifiesta en la práctica en los acuerdos interadministrativos, en el despliegue de los sistemas y servicios, en la determinación y uso de estándares, en las infraestructuras y servicios básicos de las Administraciones públicas y en la publicación y reutilización de las aplicaciones de las Administraciones públicas, de la documentación asociada y de otros objetos de información. Todo ello sin olvidar la dimensión temporal que ha de garantizar el acceso a la información a lo largo del tiempo.»

2206. Artículo 21: Condiciones para la recuperación y conservación de documentos

«1. Las Administraciones públicas adoptarán las medidas organizativas y técnicas necesarias con el fin de garantizar la interoperabilidad en relación con la recuperación y conservación de los documentos electrónicos a lo largo de su ciclo de vida. Tales medidas incluirán:

a) La definición de una política de gestión de documentos en cuanto al tratamiento, de acuerdo con las normas y procedimientos específicos que se hayan de utilizar en la formación y gestión de los documentos y expedientes.

b) La inclusión en los expedientes de un índice electrónico firmado por el órgano o entidad actuante que garantice la integridad del expediente electrónico y permita su recuperación.

c) La identificación única e inequívoca de cada documento por medio de convenciones adecuadas, que permitan clasificarlo, recuperarlo y referirse al mismo con facilidad.

d) La asociación de los metadatos mínimos obligatorios y, en su caso, complementarios, asociados al documento electrónico, a lo largo de su ciclo de vida, e incorporación al esquema de metadatos.

e) La clasificación, de acuerdo con un plan de clasificación adaptado a las funciones, tanto generales como específicas, de cada una de las Administraciones públicas y de las Entidades de Derecho Público vinculadas o dependientes de aquéllas.

f) El período de conservación de los documentos, establecido por las comisiones calificadoras que correspondan, de acuerdo con la legislación en vigor, las normas administrativas y obligaciones jurídicas que resulten de aplicación en cada caso.

g) El acceso completo e inmediato a los documentos a través de métodos de consulta en línea que permitan la visualización de los documentos con todo el detalle de su contenido, la recuperación exhaustiva y pertinente de los documentos, la copia o descarga en línea en los formatos originales y la impresión a papel de aquellos documentos que sean necesarios. El sistema permitirá la consulta durante todo el período de conservación al menos de la firma electrónica, incluido, en su caso, el sello de tiempo, y de los metadatos asociados al documento.

h) La adopción de medidas para asegurar la conservación de los documentos electrónicos a lo largo de su ciclo de vida, de acuerdo con lo previsto en el artículo 22, de forma que se pueda asegurar su recuperación de acuerdo con el plazo mínimo de conservación determinado por las normas administrativas y obligaciones jurídicas, se garantice su

2248 (España (RDENI), 2010)

conservación a largo plazo, se asegure su valor probatorio y su fiabilidad como evidencia electrónica de las actividades y procedimientos, así como la transparencia, la memoria y la identificación de los órganos de las Administraciones públicas y de las Entidades de Derecho Público vinculadas o dependientes de aquellas que ejercen la competencia sobre el documento o expediente.

i) La coordinación horizontal entre el responsable de gestión de documentos y los restantes servicios interesados en materia de archivos.

j) Transferencia, en su caso, de los expedientes entre los diferentes repositorios electrónicos a efectos de conservación, de acuerdo con lo establecido en la legislación en materia de Archivos, de manera que se pueda asegurar su conservación, y recuperación a medio y largo plazo.

k) Si el resultado del procedimiento de evaluación documental así lo establece, borrado de la información, o en su caso, destrucción física de los soportes, de acuerdo con la legislación que resulte de aplicación, dejando registro de su eliminación.

l) La formación tecnológica del personal responsable de la ejecución y del control de la gestión de documentos, como de su tratamiento y conservación en archivos o repositorios electrónicos.

m) La documentación de los procedimientos que garanticen la interoperabilidad a medio y largo plazo, así como las medidas de identificación, recuperación, control y tratamiento de los documentos electrónicos.

2. A los efectos de lo dispuesto en el apartado 1, las Administraciones públicas crearán repositorios electrónicos, complementarios y equivalentes en cuanto a su función a los archivos convencionales, destinados a cubrir el conjunto del ciclo de vida de los documentos electrónicos.»

2207. Artículo 22: Seguridad

«1. Para asegurar la conservación de los documentos electrónicos se aplicará lo previsto en el Esquema Nacional de Seguridad en cuanto al cumplimiento de los principios básicos y de los requisitos mínimos de seguridad mediante la aplicación de las medidas de seguridad adecuadas a los medios y soportes en los que se almacenen los documentos, de acuerdo con la categorización de los sistemas.

3. Estas medidas se aplicarán con el fin de garantizar la integridad, autenticidad, confidencialidad, disponibilidad, trazabilidad, calidad, protección, recuperación y conservación física y lógica de los documentos electrónicos, sus soportes y medios, y se realizarán atendiendo a los riesgos a los que puedan estar expuestos y a los plazos durante los cuales deban conservarse los documentos.

4. Los aspectos relativos a la firma electrónica en la conservación del documento electrónico se establecerán en la Política de firma electrónica y de certificados, y a través del uso de formatos de firma longeva que preserven la conservación de las firmas a lo largo del tiempo.

Cuando la firma y los certificados no puedan garantizar la autenticidad y la evidencia de los documentos electrónicos a lo largo del tiempo, éstas les sobrevendrán a través de su conservación y custodia en los repositorios y archivos electrónicos, así como de los metadatos de gestión de documentos y otros metadatos vinculados, de acuerdo con las características que se definirán en la Política de gestión de documentos.»

2208. Artículo 23: Formatos de los documentos

«1. Con el fin de garantizar la conservación, el documento se conservará en el formato en que haya sido elaborado, enviado o recibido, y preferentemente en un formato correspondiente a un estándar abierto que preserve a lo largo del tiempo la integridad del contenido del documento, de la firma electrónica y de los metadatos que lo acompañan.

2. La elección de formatos de documento electrónico normalizados y perdurables para asegurar la independencia de los datos de sus soportes se realizará de acuerdo con lo previsto en el artículo 11.

3. Cuando exista riesgo de obsolescencia del formato o bien deje de figurar entre los admitidos en el presente Esquema Nacional de Interoperabilidad, se aplicarán procedimientos normalizados de copiado auténtico de los documentos con cambio de formato, de etiquetado con información del formato utilizado y, en su caso, de las migraciones o conversiones de formatos.»

2209. Artículo 24: Digitalización de documentos en soporte papel

«1. La digitalización de documentos en soporte papel por parte de las Administraciones públicas se realizará de acuerdo con lo indicado en la norma técnica de interoperabilidad correspondiente en relación con los siguientes aspectos:

- a) Formatos estándares de uso común para la digitalización de documentos en soporte papel y técnica de compresión empleada, de acuerdo con lo previsto en el artículo 11.*
 - b) Nivel de resolución.*
 - c) Garantía de imagen fiel e íntegra.*
 - d) Metadatos mínimos obligatorios y complementarios, asociados al proceso de digitalización.*
- 2. La gestión y conservación del documento electrónico digitalizado atenderá a la posible existencia del mismo en otro soporte.»*

2210. Disposición Adicional Primera: Desarrollo del Esquema Nacional de Interoperabilidad

«1. Se desarrollarán las siguientes normas técnicas de interoperabilidad que serán de obligado cumplimiento por parte de las Administraciones públicas:

- a) Catálogo de estándares: establecerá un conjunto de estándares que satisfagan lo previsto en el artículo 11 de forma estructurada y con indicación de los criterios de selección y ciclo de vida aplicados.*
- b) Documento electrónico: tratará los metadatos mínimos obligatorios, la asociación de los datos y metadatos de firma o de sellado de tiempo, así como otros metadatos complementarios asociados; y los formatos de documento.*
- c) Digitalización de documentos: Tratará los formatos y estándares aplicables, los niveles de calidad, las condiciones técnicas y los metadatos asociados al proceso de digitalización.*
- d) Expediente electrónico: tratará de su estructura y formato, así como de las especificaciones de los servicios de remisión y puesta a disposición.*
- e) Política de firma electrónica y de certificados de la Administración: Tratará, entre otras cuestiones recogidas en su definición en el anexo, aquellas que afectan a la interoperabilidad incluyendo los formatos de firma, los algoritmos a utilizar y longitudes mínimas de las claves, las reglas de creación y validación de la firma electrónica, la gestión de las políticas de firma, el uso de las referencias temporales y de sello de tiempo, así como la normalización de la representación de la firma electrónica en pantalla y en papel para el ciudadano y en las relaciones entre las Administraciones públicas.*
- f) Protocolos de intermediación de datos: tratará las especificaciones de los protocolos de intermediación de datos que faciliten la integración y reutilización de servicios en las Administraciones públicas y que serán de aplicación para los prestadores y consumidores de tales servicios.*
- g) Relación de modelos de datos que tengan el carácter de comunes en la Administración y aquellos que se refieran a materias sujetas a intercambio de información con los ciudadanos y otras administraciones.*
- h) Política de gestión de documentos electrónicos: incluirá directrices para la asignación de responsabilidades, tanto directivas como profesionales, y la definición de los programas, procesos y controles de gestión de documentos y administración de los repositorios electrónicos, y la documentación de los mismos, a desarrollar por las Administraciones públicas y por las Entidades de Derecho Público vinculadas o dependientes de aquéllas.*
- i) Requisitos de conexión a la Red de comunicaciones de las Administraciones públicas españolas.*
- j) Procedimientos de copiado auténtico y conversión entre documentos electrónicos, así como desde papel u otros medios físicos a formatos electrónicos.*
- k) Modelo de Datos para el intercambio de asientos entre las Entidades Registrales: tratará de aspectos funcionales y técnicos para el intercambio de asientos registrales, gestión de errores y excepciones, gestión de anexos, requerimientos tecnológicos y transformaciones de formatos.*

l) Reutilización de recursos de información: tratará de las normas comunes sobre la localización, descripción e identificación unívoca de los recursos de información puestos a disposición del público por medios electrónicos para su reutilización.»

XI. Real Decreto 3/2010, de 8 de enero, por el que se regula el Esquema Nacional de Seguridad en el ámbito de la Administración Electrónica (RDENS)²²⁴⁹.

2211. Artículo 7: Prevención, reacción y recuperación (conservación de datos e informaciones en soporte electrónico)

«5. Sin merma de los demás principios básicos y requisitos mínimos establecidos, el sistema garantizará la conservación de los datos e informaciones en soporte electrónico.

De igual modo, el sistema mantendrá disponibles los servicios durante todo el ciclo vital de la información digital, a través de una concepción y procedimientos que sean la base para la preservación del patrimonio digital.»

2212. Artículo 21: Protección de información almacenada y en tránsito

«1. En la estructura y organización de la seguridad del sistema, se prestará especial atención a la información almacenada o en tránsito a través de entornos inseguros. Tendrán la consideración de entornos inseguros los equipos portátiles, asistentes personales (PDA), dispositivos periféricos, soportes de información y comunicaciones sobre redes abiertas o con cifrado débil.

2. Forman parte de la seguridad los procedimientos que aseguren la recuperación y conservación a largo plazo de los documentos electrónicos producidos por las Administraciones públicas en el ámbito de sus competencias.

3. Toda información en soporte no electrónico, que haya sido causa o consecuencia directa de la información electrónica a la que se refiere el presente Real Decreto, deberá estar protegida con el mismo grado de seguridad que ésta. Para ello se aplicarán las medidas que correspondan a la naturaleza del soporte en que se encuentren, de conformidad con las normas de aplicación a la seguridad de los mismos.»

XII. Real Decreto 263/1996, de 16 de febrero, utilización de técnicas electrónicas, informáticas y telemáticas (RDTEIT)²²⁵⁰.

2213. Artículo 3: Definiciones

« a) Soporte: objeto sobre el cual o en el cual es posible grabar y recuperar datos.

d) Documento: entidad identificada y estructurada que contiene texto, gráficos, sonidos, imágenes o cualquier otra clase de información que puede ser almacenada, editada, extraída e intercambiada entre sistemas de tratamiento de la información o usuarios como una unidad diferenciada.»

2214. Artículo 4: Garantías generales de la utilización de soportes, medios y aplicaciones electrónicas, informáticas y telemáticas

2249 (España (RDENS), 2010)

2250 (España (RDTEIT), 1996)

«1. Se podrán utilizar soportes, medios y aplicaciones electrónicas, informáticas y telemáticas en cualquier actuación administrativa y, en particular, en la iniciación, tramitación y terminación de los procedimientos administrativos, de acuerdo con lo dispuesto en el presente Real Decreto y en sus disposiciones específicas de desarrollo así como en las normas reguladoras de cada actuación o procedimiento.

2. Cuando se utilicen los soportes, medios y aplicaciones referidos en el apartado anterior, se adoptarán las medidas técnicas y de organización necesarias que aseguren la autenticidad, confidencialidad, integridad, disponibilidad y conservación de la información. Dichas medidas de seguridad deberán tener en cuenta el estado de la tecnología y ser proporcionadas a la naturaleza de los datos y de los tratamientos y a los riesgos a los que estén expuestos.»

2215. Artículo 5: Aplicaciones sometidas a aprobación

«1. Los programas y aplicaciones que efectúen tratamientos de información cuyo resultado sea utilizado para el ejercicio por los órganos y entidades del ámbito de la Administración General del Estado de las potestades que tienen atribuidas deberán ser objeto de aprobación y difusión pública en los términos regulados en el presente Real Decreto.

2. No será precisa la aprobación y difusión pública de los programas y aplicaciones cuya utilización para el ejercicio de potestades sea de carácter meramente instrumental, entendiendo por tales aquellos que efectúen tratamientos de información auxiliares o preparatorios de las decisiones administrativas sin determinar directamente el contenido de éstas.»

2216. Artículo 6: Emisión de documentos y copias

«1. Los documentos emitidos por los órganos y entidades del ámbito de la Administración General del Estado y por los particulares en sus relaciones con aquéllos, que hayan sido producidos por medios electrónicos, informáticos y telemáticos en soportes de cualquier naturaleza serán válidos siempre que quede acreditada su integridad, conservación y la identidad del autor, así como la autenticidad de su voluntad, mediante la constancia de códigos u otros sistemas de identificación.

En los producidos por los órganos de la Administración General del Estado o por sus entidades vinculadas o dependientes, dichos códigos o sistemas estarán protegidos de forma que únicamente puedan ser utilizados por las personas autorizadas por razón de sus competencias o funciones.

2. Las copias de documentos originales almacenados por medios o en soportes electrónicos, informáticos o telemáticos, expedidas por los órganos de la Administración General del Estado o por sus entidades vinculadas o dependientes, tendrán la misma validez y eficacia del documento original siempre que quede garantizada su autenticidad, integridad y conservación.»

2217. Artículo 8: Almacenamiento de documentos

«1. Podrán almacenarse por medios o en soportes electrónicos, informáticos o telemáticos todos los documentos utilizados en las actuaciones administrativas.

4. Los medios o soportes en que se almacenen documentos deberán contar con medidas de seguridad que garanticen la integridad, autenticidad, calidad, protección y conservación de los documentos almacenados. En particular, asegurarán la identificación de los usuarios y el control de accesos.»

2218. Artículo 9.4: Aprobación y publicación de aplicaciones (publicación)

«4. Las Órdenes ministeriales y Resoluciones de aprobación se publicarán en el «Boletín Oficial del Estado» y tendrán el siguiente contenido mínimo:

- a) Denominación y descripción de los objetivos de la aplicación.
- b) Determinación de las resoluciones para cuya adopción va a ser utilizada la aplicación, señalando las normas que las regulan.
- c) Identificación del órgano competente para la adopción de las resoluciones, indicando la norma que atribuye la competencia, y de los potenciales usuarios de la aplicación.
- d) En su caso, régimen y medios de acceso a la aplicación.

En la difusión de las características de las aplicaciones se atenderá a la protección de los derechos de propiedad industrial e intelectual.»

2219. Artículo 10: Relación de aplicaciones, medios y soportes de comunicación (publicación)

«1. A efectos de lo dispuesto en el artículo 7 de este Real Decreto, cada Departamento ministerial de la Administración General del Estado hará pública la relación de las aplicaciones, medios y soportes a través de los cuales se podrán efectuar las comunicaciones y notificaciones entre los correspondientes órganos y entidades dependientes y los particulares, especificando en su caso los formatos y códigos normalizados para su utilización. Del mismo modo procederán las entidades de derecho público vinculadas a la Administración General del Estado.

2. Los Departamentos y entidades mantendrán permanentemente actualizada y a disposición de los ciudadanos la relación de aplicaciones, medios y soportes a que se refiere el apartado anterior.»

2220. Artículo 12: Regulación de las notificaciones telemáticas (práctica)

«2. Podrá practicarse la notificación por medios telemáticos a los interesados cuando, además de los requisitos especificados en el artículo 7 del presente Real Decreto, aquéllos así lo hayan manifestado expresamente, bien indicando el medio telemático como preferente para la recepción de notificaciones en su solicitud, escrito o comunicación, o bien consintiendo dicho medio a propuesta del correspondiente órgano u organismo público.»

2221. Artículo 12: Regulación de las notificaciones telemáticas (eficacia)

«3. Para la eficacia de lo dispuesto en el presente artículo, todo interesado que manifieste su voluntad de ser notificado por medios telemáticos en cualesquiera procedimientos deberá disponer, con las condiciones que se establezcan, de una dirección electrónica habilitada para ello, que será única para todas las posibles notificaciones a practicar por la Administración General del Estado y sus organismos públicos. La dirección electrónica única deberá cumplir los siguientes requisitos:

- a) Poseer identificadores de usuario y claves de acceso para garantizar la exclusividad de su uso.*
- b) Contar con mecanismos de autenticación que garanticen la identidad del usuario.*
- c) Contener mecanismos de cifrado para proteger la confidencialidad de los datos.*
- d) Cualquier otro que se fije legal o reglamentariamente.*

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

2222. Artículo 12: Regulación de las notificaciones telemáticas (cambio de medio de comunicación)

«4. La notificación se practicará por medios telemáticos sólo para los procedimientos expresamente señalados por el interesado. Durante la tramitación del procedimiento, y únicamente cuando concurren causas técnicas justificadas, el interesado podrá requerir al órgano correspondiente que las notificaciones sucesivas no se practiquen por medios telemáticos, utilizándose los demás medios admitidos en el artículo 59 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico y del Procedimiento Administrativo Común, o en el artículo 105 de la Ley 230/1963, de 28 de diciembre, General Tributaria.»

2223. Artículo 14: Certificados telemáticos

«1. El certificado telemático contendrá los datos objeto de certificación y la firma electrónica de la autoridad competente para expedirlos.»

2224. Artículo 15: Transmisiones de datos

«1. Las transmisiones de datos sustituyen a los certificados administrativos en soporte papel por el envío, a través de medios telemáticos y con los requisitos de seguridad previstos en el artículo 4 del presente Real Decreto, de aquellos datos que sean necesarios para el ejercicio por un órgano u organismo de sus competencias en el marco de un procedimiento administrativo.

2. La aportación de certificados previstos en las vigentes normas reguladoras de procedimientos y actuaciones administrativas se entenderán sustituidos, a todos los efectos y con plena validez y eficacia, por las transmisiones de datos que se realicen de acuerdo con lo dispuesto en este artículo.

3. Para la sustitución de un certificado por la transmisión de los correspondientes datos, el titular de éstos deberá haber consentido expresamente la realización de la transmisión, salvo en los supuestos previstos en norma con rango de ley. Si no prestara su consentimiento, el interesado deberá solicitar y aportar el correspondiente certificado.

4. Toda transmisión de datos se efectuará a solicitud del órgano o entidad tramitadora en la que se identificarán los datos requeridos y sus titulares, así como la finalidad para la que se requieren. En la solicitud se hará constar que se dispone del consentimiento expreso de los titulares afectados, salvo que dicho consentimiento no sea necesario.

5. De la petición y recepción de los datos se dejará constancia en el expediente por el órgano u organismo receptor. A efectos de la verificación del origen y la autenticidad de los datos por los órganos de fiscalización y control, se habilitarán mecanismos para que los órganos mencionados puedan acceder a los datos transmitidos.»

XIII. Real Decreto 1164/2002, de 8 de noviembre, conservación del patrimonio documental con valor histórico, control de la eliminación de otros documentos de la Administración y la conservación de documentos administrativos en soporte distinto al original. (RDCPD)²²⁵¹.

2225. Artículo 2: Régimen de la eliminación de documentos y, en su caso, de la conservación de los mismos en soporte distinto al original

« 2. Se entiende por valoración documental el estudio y análisis de las características históricas, administrativas, jurídicas, fiscales e informativas de la documentación.

3. Conforme a lo que se dispone en el presente Real Decreto, la eliminación podrá condicionarse a la conservación, en soporte diferente al original en que fueron producidos, de los documentos y series documentales en los que concurren los siguientes requisitos:

a) Que el soporte original carezca de valor histórico, artístico o de otro carácter relevante que aconseje su conservación y protección.

b) Que en el soporte original no figuren firmas u otras expresiones manuscritas o mecánicas que confieran al documento un valor especial o que supongan el contenido esencial del documento por su valor probatorio de derechos y obligaciones.»

2226. Artículo 3: Documentos con valor probatorio

«En ningún caso se podrá autorizar la eliminación ni se podrá proceder a la destrucción de documentos de la Administración General del Estado o de sus Organismos públicos en tanto subsista su valor probatorio de derechos y obligaciones de las personas físicas o jurídicas o no hayan transcurrido los plazos que la legislación vigente establezca para su conservación.»

2251 (España (RDCPD), 2002)

XIV. Ley 32/2003, de 3 de noviembre, General de Telecomunicaciones (LGTC)²²⁵².

2227. Artículo 36: Cifrado en las redes y servicios de comunicaciones electrónicas

«1. Cualquier tipo de información que se transmita por redes de comunicaciones electrónicas podrá ser protegida mediante procedimientos de cifrado.

2. El cifrado es un instrumento de seguridad de la información. Entre sus condiciones de uso, cuando se utilice para proteger la confidencialidad de la información, se podrá imponer la obligación de facilitar a un órgano de la Administración General del Estado o a un organismo público, los algoritmos o cualquier procedimiento de cifrado utilizado, así como la obligación de facilitar sin coste alguno los aparatos de cifra a efectos de su control de acuerdo con la normativa vigente.»

XV. Real Decreto 772/1999, de 7 de mayo, presentación de solicitudes, escritos y comunicaciones ante la Administración la expedición de copias de documentos y devolución de originales y el régimen de las oficinas de registro. (RDSEC)²²⁵³.

2228. Artículo 5: Modelos y sistemas normalizados de solicitud

«1. Cuando se estime conveniente para facilitar a los ciudadanos la aportación de los datos e informaciones requeridos o para simplificar la tramitación del correspondiente procedimiento, el órgano competente para su instrucción o resolución podrá establecer modelos normalizados de solicitud. En todo caso, deberán establecerse tales modelos cuando concurra la circunstancia señalada en el artículo 70.4 o en relación con las comunicaciones previas y declaraciones responsables a las que se refiere el artículo 71 bis, ambos artículos de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.»

2229. Artículo 7: Aportación de documentos originales al procedimiento

«1. Cuando las normas reguladoras del correspondiente procedimiento o actuación administrativa requieran la aportación de documentos originales por los ciudadanos, éstos tendrán derecho a la expedición por las oficinas de registro de una copia sellada del documento original en el momento de su presentación. Las oficinas de registro no estarán obligadas a expedir copias selladas de documentos originales que no acompañen a las solicitudes, escritos o comunicaciones presentadas por el ciudadano.

2. Para el ejercicio de este derecho el ciudadano aportará, junto con el documento original, una copia del mismo. La oficina de registro cotejará la copia, y el documento original, comprobando la identidad de sus contenidos, unirá el documento original a la solicitud, escrito o comunicación al que se acompañe para su remisión al órgano destinatario y entregará la copia al ciudadano, una vez diligenciada con un sello en el que consten los siguientes datos:

a) Fecha de entrega del documento original y lugar de presentación.

b) Órgano destinatario del documento original y extracto del objeto del procedimiento o actuación para cuya tramitación se aporta.

La oficina de registro llevará un registro expreso de las copias selladas que expida, en el que anotará los datos señalados en el párrafo anterior.

3. La copia sellada acreditará que el documento original se encuentra en poder de la Administración correspondiente, siendo válida a los efectos del ejercicio por el ciudadano

2252 (España (LGTC), 2003)

2253 (España (RDSEC), 1999)

del derecho reconocido en el artículo 35 f) de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, así como para solicitar, en su caso, la devolución del documento original una vez finalizado el procedimiento o actuación o de acuerdo con lo que disponga la normativa de aplicación.

La copia sellada será entregada a la Administración correspondiente en el momento en que el documento original sea devuelto al interesado. Si se produjera la pérdida o destrucción accidental de la copia, su entrega se sustituirá por una declaración aportada por el ciudadano en la que exponga por escrito la circunstancia producida.»

2230. Artículo 8: Aportación de copias compulsadas al procedimiento (devolución de originales)

«1. Cuando las normas reguladoras de un procedimiento o actividad administrativa requieran la aportación de copias compulsadas o cotejadas de documentos originales, el ciudadano podrá ejercer su derecho a la inmediata devolución de estos últimos por las oficinas de registro en las que se presente la solicitud, escrito o comunicación a la que deba acompañar la copia compulsada, con independencia del órgano, entidad o Administración destinataria. Las oficinas de registro no estarán obligadas a compulsar copias de documentos originales cuando dichas copias no acompañen a solicitudes, escritos o comunicaciones presentadas por el ciudadano.»

2231. Artículo 8: Aportación de copias compulsadas al procedimiento (aportación de copias)

«2. Para el ejercicio de este derecho el ciudadano aportará, junto con el documento original, una copia del mismo. La oficina de registro realizará el cotejo de los documentos y copias, comprobando la identidad de sus contenidos, devolverá el documento original al ciudadano y unirá la copia, una vez diligenciada con un sello o acreditación de compulsas, a la solicitud, escrito o comunicación a la que se acompañe para su remisión al destinatario.

El sello o acreditación de compulsas expresará la fecha en que se practicó así como la identificación del órgano y de la persona que expiden la copia compulsada.»

2232. Artículo 8: Aportación de copias compulsadas al procedimiento (validez de la copia compulsada)

«3. La copia compulsada tendrá la misma validez que el original en el procedimiento concreto de que se trate, sin que en ningún caso acredite la autenticidad del documento original.»

2233. Artículo 9: Copias auténticas de documentos públicos administrativos (derecho de los ciudadanos y validez de las copias)

«1. Los ciudadanos podrán, en cualquier momento, solicitar la expedición de copias auténticas de los documentos públicos administrativos que hayan sido válidamente emitidos por los órganos de la Administración General del Estado y por los organismos públicos vinculados o dependientes de ella.

Las copias auténticas de los documentos públicos administrativos tienen la misma validez y eficacia que éstos, produciendo idénticos efectos frente a las Administraciones públicas y los interesados.»

2234. Artículo 9: Copias auténticas de documentos públicos administrativos (órgano competente para emitirla)

«2. La expedición se solicitará al órgano administrativo o al Organismo público que emitió el documento original. Dicho órgano expedirá la copia previa comprobación en sus archivos de la existencia del original o de los datos en él contenidos.

En el supuesto de que, por el tiempo transcurrido, el documento original o los datos en él contenidos obrasen en un archivo general, histórico y organismo similar, la solicitud será cursada al correspondiente archivo para la expedición, en su caso, de la copia auténtica.

La copia auténtica podrá consistir en la transcripción íntegra del contenido del documento original o en una copia realizada por cualesquiera medios informáticos, electrónicos o telemáticos. En ambos casos figurará la acreditación de la autenticidad de la copia identificando el órgano, archivo y organismo que la expide y la persona responsable de tal expedición.»

2235. Artículo 9: Copias auténticas de documentos públicos administrativos (datos nominativos y personales)

«3. La copia auténtica de aquellos documentos que contengan datos nominativos podrá ser solicitada por los titulares de tales datos o por terceros que acrediten un interés legítimo en su obtención. Cuando el documento contenga datos personales que pudieran afectar a la intimidad de los titulares la copia sólo podrá ser solicitada por éstas. Si los datos contenidos en el documento afectaran también a la intimidad de personas diferentes del solicitante, sólo se expedirá la copia previo consentimiento de los restantes afectados.»

2236. Artículo 9: Copias auténticas de documentos públicos administrativos (denegación)

«4. La solicitud podrá ser denegada por resolución motivada que pondrá fin a la vía administrativa cuando concurren razones de protección del interés público o de protección de intereses de terceros, cuando así lo disponga una norma legal o reglamentaria y, en todo caso, en los siguientes supuestos:

- a) Inexistencia o pérdida del documento original o de los datos en él contenidos.*
- b) Copias de documentos emitidos en el curso de la investigación sobre delitos, cuando la expedición de la copia pudiera poner en peligro la protección de los derechos y libertades de terceros o las necesidades de las investigaciones que se estén realizando.*
- c) Copias de documentos que contengan información sobre la Defensa Nacional o la Seguridad del Estado.*
- d) Copias de documentos que contengan información sobre las actuaciones del Gobierno de la Nación en el ejercicio de sus competencias constitucionales no sujetas al Derecho administrativo.*
- e) Copias de documentos que contengan información sobre materias protegidas por el secreto comercial o industrial, así como relativa a actuaciones administrativas derivadas de la política monetaria.*
- f) Copias de documentos que contengan datos sanitarios personales, en aquellos casos en que las disposiciones específicas que los rigen impidan ejercer el derecho de acceso.»*

2237. Artículo 9: Copias auténticas de documentos públicos administrativos (plazo de expedición)

«5. En el plazo máximo de un mes contado desde la recepción de la solicitud deberán expedirse las copias auténticas o notificarse la resolución que deniegue las mismas.»

2238. Artículo 15. Funciones de los registros telemáticos

«2. Los registros telemáticos realizarán las siguientes funciones:

- a) La recepción y remisión de solicitudes, escritos y comunicaciones relativas a los trámites y procedimientos que se especifiquen en su norma de creación y que sean competencia del órgano que creó el registro.*
- b) La anotación de los correspondientes asientos de entrada y salida de acuerdo con lo dispuesto en el presente Real Decreto y en los apartados 2 y 3 del artículo 38 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.*

En ningún caso, realizarán funciones de expedición de copias selladas o compulsadas de los documentos que, en su caso, se transmitan junto con la solicitud, escrito o comunicación.»

XVI. Resolución de 19 de julio de 2011, de la Secretaría de Estado para la Función Pública, por la que se aprueba la Norma Técnica de Interoperabilidad de Documento Electrónico. (RNTIDE)²²⁵⁴.

2239. Componentes de un documento electrónico:

- «a) Contenido, entendido como conjunto de datos o información del documento.*
- b) En su caso, firma electrónica.*
- c) Metadatos del documento electrónico.»*

XVII. Real Decreto 1465/1999, de 17 de septiembre, criterios de imagen institucional y regula la producción documental y el material impreso de la AGE (RDIIMI)²²⁵⁵.

2240. Exposición de motivos II:

«...los documentos e impresos de la Administración tiene especial importancia en cuanto que constituyen el principal instrumento en las relaciones entre los ciudadanos y la organización administrativa. Consciente de esa circunstancia, la Administración General del Estado lleva tiempo manifestando una especial inquietud por los aspectos mencionados, implantando y desarrollando técnicas y programas de simplificación documental.»

2241. Artículo 3: Formalización de documentos

«1. Todo documento que contenga actos administrativos, incluidos los de mero trámite, debe estar formalizado.»

2242. Artículo 4: Confección de documentos

«1. En todos los documentos que contengan actos administrativos, incluidos los de mero trámite, cuyos destinatarios sean los ciudadanos, debe figurar un encabezamiento en el que consten al menos los siguientes datos:

- a) El título del documento, que expresará con claridad y precisión el tipo de documento, su contenido esencial y, en su caso, el procedimiento en el que se inserta.*
- b) El número o clave asignado para la identificación del expediente en el que se integra el documento, con el objeto de facilitar al ciudadano su mención en las comunicaciones que dirija a la Administración.*

2. En los documentos que, de acuerdo con el apartado 1 del artículo anterior, hayan de estar formalizados debe constar:

- a) La denominación completa del cargo o puesto de trabajo del titular del órgano administrativo competente para la emisión del documento; así como el nombre y apellidos de la persona que formaliza el documento.*
- b) En los casos en que, en aplicación de los artículos 13 y 16 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, lo haga por delegación de competencias o delegación de firma se hará constar tal circunstancia, expresando la disposición de delegación y la denominación del cargo o puesto de trabajo de quien formaliza.*
- c) El lugar y la fecha en que se formalizó el documento.*

2254 (España (RNTIDE), 2011)

2255 (España (RDIIMI), 1999)

d) La identificación del destinatario del documento, expresándose nombre y apellidos, si se trata de una persona física, la denominación social en los casos de personas jurídicas privadas o la denominación completa del órgano o entidad a la que se dirige.»

XVIII. Real Decreto 1553/2005, de 23 de diciembre, Expedición de Documento Nacional de Identidad y certificado de firma electrónica (RDeDNI)²²⁵⁶.

2243. Artículo 1: Naturaleza y funciones

«1. El Documento Nacional de Identidad es un documento personal e intransferible emitido por el Ministerio del Interior que goza de la protección que a los documentos públicos y oficiales otorgan las leyes. Su titular estará obligado a la custodia y conservación del mismo.

2. Dicho Documento tiene suficiente valor, por sí solo, para acreditar la identidad y los datos personales de su titular que en él se consignen, así como la nacionalidad española del mismo.

3. A cada Documento Nacional de Identidad, se le asignará un número personal que tendrá la consideración de identificador numérico personal de carácter general.

4. Igualmente, el Documento Nacional de Identidad permite a los españoles mayores de edad y que gocen de plena capacidad de obrar la identificación electrónica de su titular, así como realizar la firma electrónica de documentos, en los términos previstos en la Ley 59/2003, de 19 de diciembre, de Firma Electrónica.»

2244. Artículo 2: Derecho y obligación de obtenerlo

«1. Todos los españoles tendrán derecho a que se les expida el Documento Nacional de Identidad, siendo obligatoria su obtención por los mayores de catorce años residentes en España y para los de igual edad que, residiendo en el extranjero, se trasladen a España por tiempo no inferior a seis meses.

2. Todas las personas obligadas a obtener el Documento Nacional de Identidad lo están también a exhibirlo cuando fueren requeridas para ello por la Autoridad o sus Agentes.»

2245. Artículo 6: Validez

«1. Con carácter general el Documento Nacional de Identidad tendrá un período de validez, a contar desde la fecha de la expedición o de cada una de sus renovaciones, de:

a) Cinco años, cuando el titular no haya cumplido los treinta al momento de la expedición o renovación.

b) Diez años, cuando el titular haya cumplido los treinta y no haya alcanzado los setenta.

c) Permanente cuando el titular haya cumplido los setenta años.

2. De forma excepcional se podrá otorgar validez distinta al Documento Nacional de Identidad en los siguientes supuestos de expedición y renovación:

a) Permanente, a personas mayores de treinta años que acrediten la condición de gran inválido.

b) Por un año, en los supuestos del apartado segundo del artículo 5 y del mismo apartado del artículo 7.

3. No obstante lo dispuesto en este artículo, en cuanto a la validez de la utilidad informática prevista en el artículo 1.4 se estará a lo que específicamente se establece al respecto en el artículo 12 de este Real Decreto.»

2256 (España (RDeDNI), 2005)

2246. Artículo 9: Entrega del Documento Nacional de Identidad

«2. La activación de la utilidad informática a que se refiere el artículo 1.4, que tendrá carácter voluntario, se llevará a cabo mediante una clave personal secreta, que el titular del Documento Nacional de Identidad podrá introducir reservadamente en el sistema.»

2247. Artículo 9: Entrega del Documento Nacional de Identidad

«3. Al entregar el Documento renovado, se procederá a la retirada del anterior para su inutilización física. Una vez inutilizado podrá ser devuelto a su titular si éste lo solicita.»

2248. Artículo 11: Contenido

«4. El chip incorporado a la tarjeta soporte contendrá:

Datos de filiación del titular.

Imagen digitalizada de la fotografía.

Imagen digitalizada de la firma manuscrita.

Plantilla de la impresión dactilar del dedo índice de la mano derecha o, en su caso, del que corresponda según lo indicado en el artículo 5.3 de este Real Decreto.

Certificados reconocidos de autenticación y de firma, y certificado electrónico de la autoridad emisora, que contendrán sus respectivos periodos de validez.

Claves privadas necesarias para la activación de los certificados mencionados anteriormente.»

2249. Artículo 12: Validez de los certificados electrónicos

«1. Con independencia de lo que establece el artículo 6.1 sobre la validez del Documento Nacional de Identidad, los certificados electrónicos reconocidos incorporados al mismo tendrán un período de vigencia de treinta meses.

A la extinción de la vigencia del certificado electrónico, podrá solicitarse la expedición de nuevos certificados reconocidos, manteniendo la misma tarjeta del Documento Nacional de Identidad mientras dicho Documento continúe vigente. Para la solicitud de un nuevo certificado deberá mediar la presencia física del titular en la forma y con los requisitos que se determinen por el Ministerio del Interior, de acuerdo con lo previsto en la Ley 59/2003, de 19 de diciembre.

2. El cumplimiento del período establecido en el apartado anterior implicará la inclusión de los certificados en la lista de certificados revocados que será mantenida por la Dirección General de la Policía, bien directamente o a través de las entidades a las que encomiende su gestión.

3. La pérdida de validez del Documento Nacional de Identidad llevará aparejada la pérdida de validez de los certificados reconocidos incorporados al mismo. La renovación del Documento Nacional de Identidad o la expedición de duplicados del mismo implicará, a su vez, la expedición de nuevos certificados electrónicos.»

XIX. ORDEN PRE/1551/2003, de 10 de junio, regulan los registros y las notificaciones telemáticas, así como la utilización de medios telemáticos para la sustitución de la aportación de certificados por los ciudadanos. (ORNT)²²⁵⁷.

2250. Tercero: regulan los registros y las notificaciones telemáticas, así como la utilización de medios telemáticos para la sustitución de la aportación de certificados por los ciudadanos.

2257 (España (ORNT), 2003)

«1. Los dispositivos y las aplicaciones de registro y notificación sólo admitirán la firma electrónica avanzada basada en un certificado reconocido...»

XX. Ley de 17 de julio 1958, Procedimiento Administrativo (LPA)²²⁵⁸.

2251. Artículo 30: Normalización de documentos y racionalización de trabajos

«1. Los documentos y expedientes administrativos serán objeto de normalización, para que cada serie o tipo de los mismos obedezca a iguales características y formato.

2. Se racionalizarán los trabajos burocráticos y se efectuarán por medio de máquinas adecuadas, con vista a implantar una progresiva mecanización y automatismo en las oficinas públicas, siempre que el volumen del trabajo haga económico el empleo de estos procedimientos.»

2252. Artículo 62: [Derecho de los interesados en conocer el estado de tramitación e información]

«Los interesados en un expediente administrativo tendrán derecho a conocer, en cualquier momento, el estado de su tramitación, recabando la oportuna información de las Oficinas correspondientes.»

2253. Artículo 63: [Expedición de copias a los interesados]

«1. Los interesados podrán solicitar que se les expida copia certificada de extremos concretos contenidos en el expediente.

2. La expedición de estas copias no podrá serles negada cuando se trate de acuerdos que les hayan sido notificados.»

2254. Artículo 64: [Presentación de copias]

«1. Al presentar un documento podrán los interesados acompañarlo de una copia para que la Administración, previo cotejo de aquélla, devuelva el original.

2. Los interesados podrán pedir el desglose y devolución de los documentos que presenten, lo que acordará el funcionario que instruya el procedimiento dejando nota o testimonio, según proceda.

3. Si se trata del documento acreditativo de la representación y el poder fuese general para otros asuntos, deberá acordarse el desglose y devolución, a petición del interesado, en el plazo de tres días.»

2255. Artículo 74:

«1. El procedimiento se impulsará de oficio en todos sus trámites.

2. En el despacho de los expedientes se guardará el orden riguroso de incoación en asuntos de homogénea naturaleza, salvo que por el Jefe de la Dependencia se dé orden motivada y escrita en contrario.

3. La infracción de lo dispuesto en el párrafo anterior dará lugar a la responsabilidad administrativa del funcionario que la hubiese cometido.»

2258 (España (LPA), 1958)

XXI. Orden ITC/1475/2006, de 11 de mayo, Utilización del procedimiento electrónico para la compulsa de documentos en el ámbito del Ministerio de Industria, Turismo y Comercio. (ORPECD)²²⁵⁹.

2256. Artículo 1: Compulsa electrónica de documentos originales en papel

«La compulsa electrónica de documentos, a los efectos de esta orden, es un procedimiento seguro de digitalización de la documentación de originales en papel que produce una copia electrónica del documento original, utilizando para ello la firma electrónica reconocida de un funcionario o empleado público del Ministerio o de alguno de sus organismos públicos dependientes, que es la que garantiza la identidad de los contenidos del documento original y de la copia electrónica.»

2257. Artículo 2: Procedimiento para compulsar electrónicamente documentos originales en papel

«1. Para realizar la compulsa electrónica se digitalizarán los documentos originales en papel a compulsar, produciendo un fichero en formato pdf que se mostrará en la pantalla del ordenador con la imagen obtenida. Una vez cotejada la imagen del documento original en papel con el mostrado en la pantalla del ordenador, se procederá a la firma de la copia electrónica mediante la utilización de la firma electrónica reconocida del funcionario o empleado público que realice la compulsa, lo que garantiza la identidad de los contenidos del documento original y de la copia. A la copia compulsada se le añadirá un localizador universal del documento, así como la fecha y hora de la compulsa y la identificación del firmante.

2. Los documentos originales, una vez compulsados electrónicamente, se devolverán a los interesados o a los que los presentaron.»

XXII. Resolución de 16 de abril 2004, Regula la generación y archivo de documentos electrónicos a partir de documentos en soporte papel, la emisión de copias en papel de dichos documentos electrónicos y aprueba los programas y aplicaciones a utilizar (READE)²²⁶⁰.

2258. Tercero: Generación de documentos electrónicos

«La generación de un documento electrónico a partir de un documento en soporte papel se efectuará mediante un proceso de digitalización, ya sea con escáneres, cámaras fotográficas digitales, o cualquier otro sistema de digitalización de documentos, siempre que su resolución mínima de digitalización sea de 200 por 200 pixels por pulgada cuadrada.

El resultado del proceso de digitalización será un fichero binario, en formato estándar o específico del propio hardware con el que se efectúe la digitalización, que en este caso, se convertirá a un formato estándar con la finalidad de homogeneizar y facilitar la utilización posterior de los documentos electrónicos.

Con el fin de garantizar la autenticidad de los documentos electrónicos, así como su integridad y no manipulación posterior, el sistema de información asignará de manera automática e inmediata a los ficheros binarios así obtenidos un sello electrónico, consistente en un código electrónico seguro formado por un mínimo de 8 caracteres alfanuméricos, que se generará del siguiente modo:

2259 (España (ORPECD), 2006)

2260 (España (READE), 2004)

a) Obtención de un hash de 128 bits aplicando el método MD5 al contenido del fichero binario.

b) Obtención de un código electrónico seguro formado por un mínimo de 8 caracteres alfanuméricos, mediante la función MAC (Message Authentication Code) del algoritmo DES (Data Encryption Standard) según la Norma ANSI X9.9, aplicado al conjunto formado por el hash obtenido en el punto a) anterior y la clave de sellado electrónico privada de la Agencia Tributaria.

Este código seguro constituirá el sello electrónico del documento quedando asociado al mismo y archivado conjuntamente con el documento electrónico en el sistema de información de la Agencia Tributaria.»

2259. Cuarto: Archivo de los documentos electrónicos

«Los documentos electrónicos, junto con sus correspondientes sellos electrónicos, generados según el procedimiento del apartado anterior serán archivados conjuntamente en el sistema de información de la Agencia Estatal de Administración Tributaria.

El sistema de información de la Agencia Tributaria garantizará mediante los mecanismos y medidas de seguridad necesarias:

La conservación de los documentos electrónicos almacenados por el tiempo que las normas de aplicación establezcan.

La conservación de los documentos electrónicos bajo las medidas generales de seguridad física y lógica establecidas de conformidad con el documento de seguridad de la Agencia Tributaria.

El acceso a la información exclusivamente para los fines permitidos por el ordenamiento jurídico y por el personal autorizado.

La integridad de los documentos electrónicos archivados así como la de sus copias electrónicas que se pudieran generar.»

XXIII. Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, Ley de Protección de Datos 1999 (LOPD)²²⁶¹.

2260. Artículo 4: Calidad de los datos

«1. Los datos de carácter personal sólo se podrán recoger para su tratamiento, así como someterlos a dicho tratamiento, cuando sean adecuados, pertinentes y no excesivos en relación con el ámbito y las finalidades determinadas, explícitas y legítimas para las que se hayan obtenido.

2. Los datos de carácter personal objeto de tratamiento no podrán usarse para finalidades incompatibles con aquellas para las que los datos hubieran sido recogidos.»

2261. Artículo 7: Datos especialmente protegidos

«2. Sólo con el consentimiento expreso y por escrito del afectado podrán ser objeto de tratamiento los datos de carácter personal que revelen la ideología, afiliación sindical, religión y creencias. Se exceptúan los ficheros mantenidos por los partidos políticos, sindicatos, iglesias, confesiones o comunidades religiosas y asociaciones, fundaciones y otras entidades sin ánimo de lucro, cuya finalidad sea política, filosófica, religiosa o sindical, en cuanto a los datos relativos a sus asociados o miembros, sin perjuicio de que la cesión de dichos datos precisará siempre el previo consentimiento del afectado.»

2262. Artículo 11: Comunicación de datos

«1. Los datos de carácter personal objeto del tratamiento sólo podrán ser comunicados a un tercero para el cumplimiento de fines directamente relacionados con las funciones legítimas del cedente y del cesionario con el previo consentimiento del interesado.»

2261 (España (LOPD), 1999)

XXIV. Ley 29/1998, de 13 de julio, Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa (LJCA)²²⁶².

2263. Artículo 25. Disposiciones de carácter general

«1. El recurso contencioso-administrativo es admisible en relación con las disposiciones de carácter general y con los actos expresos y presuntos de la Administración pública que pongan fin a la vía administrativa, ya sean definitivos o de trámite, si estos últimos deciden directa o indirectamente el fondo del asunto, determinan la imposibilidad de continuar el procedimiento, producen indefensión o perjuicio irreparable a derechos o intereses legítimos.»

2264. Artículo 48: Remisión del expediente por parte de la Administración demandada

«4. El expediente, original o copiado, se enviará completo, foliado y, en su caso, autenticado, acompañado de un índice, asimismo autenticado, de los documentos que contenga. La Administración conservará siempre el original o una copia autenticada de los expedientes que envíe. Si el expediente fuera reclamado por diversos Juzgados o Tribunales, la Administración enviará copias autenticadas del original o de la copia que conserve.»

2265. Artículo 55: Suspensión de plazos

«1. Si las partes estimasen que el expediente administrativo no está completo, podrán solicitar, dentro del plazo para formular la demanda o la contestación, que se reclamen los antecedentes para completarlo.

2. La solicitud a que se refiere el apartado anterior suspenderá el curso del plazo correspondiente.

3. El Secretario judicial resolverá lo pertinente en el plazo de tres días. La Administración, al remitir de nuevo el expediente, deberá indicar en el índice a que se refiere el artículo 48.4 los documentos que se han adicionado.»

XXV. Real Decreto 522/2006, de 28 de abril, Suprime la aportación de fotocopias de documentos de identidad en los procedimientos administrativos (RDSDI)²²⁶³.

2266. Artículo único: Comprobación de datos de identidad en los procedimientos administrativos

«1. En los procedimientos cuya tramitación y resolución corresponda a la Administración General del Estado o a los organismos públicos vinculados o dependientes de aquélla, no se exigirá a efectos de comprobación de los datos de identificación personal, a quien tenga la condición de interesado, la aportación de fotocopias del Documento Nacional de Identidad.

Lo dispuesto en el párrafo anterior será, asimismo, aplicable al documento acreditativo de la identidad o tarjeta equivalente de los extranjeros residentes en territorio español, expedido por las autoridades española de conformidad con lo establecido en la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre Derechos y Libertades de los Extranjeros en España y su Integración Social.

2. La comprobación o constancia de los datos de identidad de quienes tengan la condición de interesado en dichos procedimientos administrativos a que se refiere el apartado anterior

2262 (España (LJCA), 1998)

2263 (España (RDSDI), 2006)

se realizará de oficio por el órgano instructor, de acuerdo con los datos de identificación que obren en sus archivos, bases de datos u otros fondos documentales.

3. Sin perjuicio de lo dispuesto en el apartado anterior, en los procedimientos para cuya tramitación sea imprescindible acreditar de modo fehaciente datos personales incorporados a los documentos de identidad de quienes tengan la condición de interesado, el órgano instructor podrá comprobar tales datos mediante un Sistema de Verificación de Datos de Identidad²²⁶⁴. En todo caso será preciso el consentimiento del interesado para que sus datos de identidad personal puedan ser consultados por este sistema por el órgano instructor, debiendo constar dicho consentimiento en la solicitud de iniciación del procedimiento o en cualquier otra comunicación posterior. A tal efecto, la prestación del consentimiento del interesado podrá hacerse constar expresamente en el recibo de presentación de la solicitud.

Si de la comprobación efectuada resultara alguna discordancia con los datos facilitados por el propio interesado, el órgano instructor estará facultado para realizar las actuaciones procedentes para aclararla.

En cualquier caso, si el interesado no prestara su consentimiento deberá aportar fotocopia del documento o tarjeta de identidad correspondiente, siendo la no aportación de aquélla causa para requerirle de conformidad con lo dispuesto en el artículo 71.1 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.»

XXVI. Real Decreto de 24 de julio 1889, Código Civil (CC)²²⁶⁵.

2267. Artículo 1: Fuentes del derecho y jerarquía normativa

«7. Los Jueces y Tribunales tienen el deber inexcusable de resolver en todo caso los asuntos de que conozcan, ateniéndose al sistema de fuentes establecido.»

2268. Artículo 1216: publicidad de los documentos

«Son documentos públicos los autorizados por un Notario o empleado público competente, con las solemnidades requeridas por la ley.»

2269. Artículo 1218: Efectos probatorios de los documentos públicos

«Los documentos públicos hacen prueba, aun contra tercero, del hecho que motiva su otorgamiento y de la fecha de éste.»

2270. Artículo 1220: Fuerza probatoria de copias de documentos

«Las copias de los documentos públicos de que exista matriz o protocolo, impugnadas por aquellos a quienes perjudiquen, sólo tendrán fuerza probatoria cuando hayan sido debidamente cotejadas.

Si resultare alguna variante entre la matriz y la copia, se estará al contenido de la primera.»

2271. Artículo 1221: Elementos probatorios diferentes del documento original

«Cuando hayan desaparecido la escritura matriz, el protocolo, o los expedientes originales, harán prueba:

1º Las primeras copias, sacadas por el funcionario público que las autorizara.

2º Las copias ulteriores, libradas por mandato judicial, con citación de los interesados.

3º Las que, sin mandato judicial, se hubiesen sacado en presencia de los interesados y con su conformidad.

2264 SVI

2265 (España (CC), 1889)

A falta de las copias mencionadas, harán prueba cualesquiera otras que tengan la antigüedad de treinta o más años, siempre que hubiesen sido tomadas del original por el funcionario que lo autorizó u otro encargado de su custodia.

Las copias de menor antigüedad, o que estuviesen autorizadas por funcionario público en quien no concurran las circunstancias mencionadas en el párrafo anterior, sólo servirán como un principio de prueba por escrito.

La fuerza probatoria de las copias de copia será apreciada por los Tribunales según las circunstancias.»

2272. Artículo 1271. Objeto de los contratos

«Pueden ser objeto de contrato todas las cosas que no están fuera del comercio de los hombres, aun las futuras.

Sobre la herencia futura no se podrá, sin embargo, celebrar otros contratos que aquellos cuyo objeto sea practicar entre vivos la división de un caudal y otras disposiciones particionales, conforme a lo dispuesto en el artículo 1056 .

Pueden ser igualmente objeto de contrato todos los servicios que no sean contrarios a las leyes o a las buenas costumbres.»

XXVII. Ley 1/2000, de 7 de enero, Ley de Enjuiciamiento Civil (LEC)²²⁶⁶.

2273. Artículo 162: Actos de comunicación por medios electrónicos, informáticos y similares

«2. Cuando la autenticidad de resoluciones, documentos, dictámenes o informes presentados o transmitidos por los medios a que se refiere el apartado anterior sólo pudiera ser reconocida o verificada mediante su examen directo o por otros procedimientos, podrán, no obstante, ser presentados en soporte electrónico mediante imágenes digitalizadas de los mismos, en la forma prevista en los artículos 267 y 268 de esta Ley, si bien, en caso de que alguna de las partes, el tribunal en los procesos de familia, incapacidad o filiación, o el Ministerio Fiscal, así lo solicitasen, habrán de aportarse aquéllos en su soporte papel original, en el plazo o momento procesal que a tal efecto se señale.»

2274. Artículo 318: Modo de producción de la prueba por documentos públicos

«Los documentos públicos tendrán la fuerza probatoria establecida en el artículo 319 si se aportaren al proceso en original o por copia o certificación fehaciente, ya sean presentados éstos en soporte papel o mediante documento electrónico, o si, habiendo sido aportado por copia simple, en soporte papel o imagen digitalizada, conforme a lo previsto en el artículo 267, no se hubiere impugnado su autenticidad.»

2275. Artículo 326: Fuerza probatoria de los documentos privados

« 1. Los documentos privados harán prueba plena en el proceso, en los términos del artículo 319 , cuando su autenticidad no sea impugnada por la parte a quien perjudiquen.

2. Cuando se impugne la autenticidad de un documento privado, el que lo haya presentado podrá pedir el cotejo pericial de letras o proponer cualquier otro medio de prueba que resulte útil y pertinente al efecto.

3. Cuando la parte a quien interese la eficacia de un documento electrónico lo pida o se impugne su autenticidad, se procederá con arreglo a lo establecido en el artículo 3 de la Ley de Firma Electrónica.»

2276. Artículo 327: Libros de los comerciantes

«Cuando hayan de utilizarse como medio de prueba los libros de los comerciantes se estará a lo dispuesto en las leyes mercantiles. De manera motivada, y con carácter

2266 (España (LEC), 2000)

excepcional, el tribunal podrá reclamar que se presenten ante él los libros o su soporte informático, siempre que se especifiquen los asientos que deben ser examinados.»

2277. Artículo 146: Documentación de las actuaciones

«1. Las actuaciones procesales que no consistan en escritos y documentos se documentarán por medio de actas, diligencias y notas.

2. Cuando la ley disponga que se levante acta, se recogerá en ella, con la necesaria extensión y detalle, todo lo actuado.»

2278. Artículo 216: Principio de justicia rogada

«Los tribunales civiles decidirán los asuntos en virtud de las aportaciones de hechos, pruebas y pretensiones de las partes, excepto cuando la ley disponga otra cosa en casos especiales.»

2279. Artículo 299: Medios de prueba

«1. Los medios de prueba de que se podrá hacer uso en juicio son:

1º Interrogatorio de las partes.

2º Documentos públicos.

3º Documentos privados.

4º Dictamen de peritos.

5º Reconocimiento judicial.

6º Interrogatorio de testigos.

2. También se admitirán, conforme a lo dispuesto en esta Ley, los medios de reproducción de la palabra, el sonido y la imagen, así como los instrumentos que permiten archivar y conocer o reproducir palabras, datos, cifras y operaciones matemáticas llevadas a cabo con fines contables o de otra clase, relevantes para el proceso.

3. Cuando por cualquier otro medio no expresamente previsto en los apartados anteriores de este artículo pudiera obtenerse certeza sobre hechos relevantes, el tribunal, a instancia de parte, lo admitirá como prueba, adoptando las medidas que en cada caso resulten necesarias.»

2280. Artículo 317: Clases de documentos públicos

«A efectos de prueba en el proceso, se consideran documentos públicos:

1º Las resoluciones y diligencias de actuaciones judiciales de toda especie y los testimonios que de las mismas expidan los Secretarios Judiciales.

2º Los autorizados por notario con arreglo a derecho.

3º Los intervenidos por Corredores de Comercio Colegiados y las certificaciones de las operaciones en que hubiesen intervenido, expedidas por ellos con referencia al Libro Registro que deben llevar conforme a Derecho.

4º Las certificaciones que expidan los Registradores de la Propiedad y Mercantiles de los asientos registrales.

5º Los expedidos por funcionarios públicos legalmente facultados para dar fe en lo que se refiere al ejercicio de sus funciones.

6º Los que, con referencia a archivos y registros de órganos del Estado, de las Administraciones públicas o de otras entidades de Derecho público, sean expedidos por funcionarios facultados para dar fe de disposiciones y actuaciones de aquellos órganos, Administraciones o entidades.»

2281. Artículo 319: Fuerza probatoria de los documentos públicos

«1. Con los requisitos y en los casos de los artículos siguientes, los documentos públicos comprendidos en los números 1º a 6º del artículo 317 harán prueba plena del hecho, acto o estado de cosas que documenten, de la fecha en que se produce esa documentación y de la identidad de los fedatarios y demás personas que, en su caso, intervengan en ella.»

2282. Artículo 326: Fuerza probatoria de los documentos privados

«2. Cuando se impugnare la autenticidad de un documento privado, el que lo haya presentado podrá pedir el cotejo pericial de letras o proponer cualquier otro medio de prueba que resulte útil y pertinente al efecto.

Si del cotejo o de otro medio de prueba se desprendiere la autenticidad del documento, se procederá conforme a lo previsto en el apartado tercero del artículo 320 . Cuando no se pudiere deducir su autenticidad o no se hubiere propuesto prueba alguna, el tribunal lo valorará conforme a las reglas de la sana crítica.»

2283. Disposición adicional tercera: Expedición de certificados electrónicos a entidades sin personalidad jurídica para el cumplimiento de obligaciones tributarias

«Podrán expedirse certificados electrónicos a las entidades sin personalidad jurídica a que se refiere el artículo 33 de la [Ley General Tributaria](#) a los solos efectos de su utilización en el ámbito tributario, en los términos que establezca el Ministro de Hacienda.»

XXVIII. Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, Ley Orgánica del Poder Judicial 1985 (LOPJ)²²⁶⁷.

2284. Artículo 230: Tecnología para actuaciones judiciales

«1. Los Juzgados y Tribunales podrán utilizar cualesquiera medios técnicos, electrónicos, informáticos y telemáticos, para el desarrollo de su actividad y ejercicio de sus funciones, con las limitaciones que a la utilización de tales medios establece la Ley Orgánica 5/1992, de 29 de octubre, y demás leyes que resulten de aplicación.

2. Los documentos emitidos por los medios anteriores, cualquiera que sea su soporte, gozarán de la validez y eficacia de un documento original siempre que quede garantizada su autenticidad, integridad y el cumplimiento de los requisitos exigidos por las leyes procesales.

3. Los procesos que se tramiten con soporte informático garantizarán la identificación y el ejercicio de la función jurisdiccional por el órgano que la ejerce, así como la confidencialidad, privacidad y seguridad de los datos de carácter personal que contengan en los términos que establezca la ley.

4. Las personas que demanden la tutela judicial de sus derechos e intereses podrán relacionarse con la Administración de Justicia a través de los medios técnicos a que se refiere el apartado primero cuando sean compatibles con los que dispongan los Juzgados y Tribunales y se respeten las garantías y requisitos previstos en el procedimiento que se trate.

5. Reglamentariamente se determinarán por el Consejo General del Poder Judicial los requisitos y demás condiciones que afecten al establecimiento y gestión de los ficheros automatizados que se encuentren bajo la responsabilidad de los órganos judiciales de forma que se asegure el cumplimiento de las garantías y derechos establecidos en la [Ley Orgánica 5/1992, de 29 de octubre](#) , de Regulación del tratamiento automatizado de los datos de carácter personal.

Los programas y aplicaciones informáticos que se utilicen en la Administración de Justicia deberán ser previamente aprobados por el Consejo General del Poder Judicial, quien garantizará su compatibilidad.

Los sistemas informáticos que se utilicen en la Administración de Justicia deberán ser compatibles entre sí para facilitar su comunicación e integración, en los términos que determine el Consejo General del Poder Judicial.»

2267 (España (LOPJ), 1985)

XXIX. Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre, Texto refundido de la Ley de Contratos del Sector Público (LCSP)²²⁶⁸.

2285. Disposición Final cuarta: Habilitación normativa en materia de uso de medios electrónicos, informáticos o telemáticos, y uso de factura electrónica

«1. Se autoriza al Ministro de Economía y Hacienda para aprobar, previo dictamen del Consejo de Estado, las normas de desarrollo de la disposición adicional decimosexta que puedan ser necesarias para hacer plenamente efectivo el uso de medios electrónicos, informáticos o telemáticos en los procedimientos regulados en esta Ley.

2. Igualmente, el Ministro de Economía y Hacienda, mediante Orden, definirá las especificaciones técnicas de las comunicaciones de datos que deban efectuarse en cumplimiento de la presente Ley y establecerá los modelos que deban utilizarse.

3. El Consejo de Ministros, a propuesta de los Ministros de Economía y Hacienda y de Industria, Turismo y Comercio, adoptará las medidas necesarias para facilitar la emisión de facturas electrónicas por las personas y entidades que contraten con el sector público estatal, garantizando la gratuidad de los servicios de apoyo que se establezcan para las empresas cuya cifra de negocios en el año inmediatamente anterior y para el conjunto de sus actividades sea inferior al umbral que se fije en la Orden a que se refiere el párrafo anterior.»

XXX. LEY 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria (LGT)²²⁶⁹.

2286. Artículo 29: Obligaciones tributarias formales

«2. Además de las restantes que puedan legalmente establecerse, los obligados tributarios deberán cumplir las siguientes obligaciones:

La obligación de expedir y entregar facturas o documentos sustitutivos y conservar las facturas, documentos y justificantes que tengan relación con sus obligaciones tributarias.»

2287. Artículo 95: Carácter reservado de los datos con trascendencia tributaria

«2. En los casos de cesión previstos en el apartado anterior, la información de carácter tributario deberá ser suministrada preferentemente mediante la utilización de medios informáticos o telemáticos. Cuando las Administraciones públicas puedan disponer de la información por dichos medios, no podrán exigir a los interesados la aportación de certificados de la Administración tributaria en relación con dicha información.»

XXXI. Ley 37/1992, de 28 de diciembre, Ley del Impuesto sobre el Valor Añadido (LIVA)²²⁷⁰.

2288. Artículo 164: Obligaciones de los sujetos pasivos

«Uno. Sin perjuicio de lo establecido en el Título anterior, los sujetos pasivos del impuesto estarán obligados, con los requisitos, límites y condiciones que se determinen reglamentariamente, a:

2268 (España (LCSP), 2011)

2269 (España (LGT), 2003)

2270 (España (LIVA), 1992)

3º Expedir y entregar factura de todas sus operaciones, ajustada a lo que se determine reglamentariamente.»

XXXII. Real Decreto 2568/1986, de 28 de noviembre, Reglamento de organización, funcionamiento y régimen jurídico de las Entidades Locales (RDOFEL)²²⁷¹.

- 2289.** Artículo 26: Incorporación a los grupos políticos por miembros que adquieran su condición una vez constituida la Corporación
- «1. Los miembros de la Corporación que adquieran su condición con posterioridad a la sesión constitutiva de la Corporación deberán incorporarse a los grupos, conforme a las reglas acordadas por la Corporación.»*
- 2290.** Artículo 148: Archivo y conservación de los documentos y expedientes de la Administración Local
- «Las entidades locales deben velar por la custodia, ordenación, clasificación y catalogación de los documentos y expedientes y remitir anualmente al Instituto de Estudios de Administración Local relación especificada de documentos y Ordenanzas antiguas y modernas, para su conservación y utilización por dicho Centro.»*
- 2291.** Artículo 164: Expedientes administrativos
- «1. Constituye expediente el conjunto ordenado de documentos y actuaciones que sirven de antecedente y fundamento a la resolución administrativa, así como las diligencias encaminadas a ejecutarla.*
- 2. Los expedientes se formarán mediante la agregación sucesiva de cuantos documentos, pruebas, dictámenes, decretos, acuerdos, notificaciones y demás diligencias deban integrarlos, y sus hojas útiles serán rubricadas y foliadas por los funcionarios encargados de su tramitación.»*
- 2292.** Artículo 170. (Desglose de documentos del expediente administrativo)
- «Cuando se hayan de desglosar documentos de los expedientes, se hará constar el hecho y se dejará copia autorizada por el Jefe de la unidad administrativa correspondiente, en sustitución de aquéllos.»*
- 2293.** Artículo 171: Salida del expediente de las oficinas administrativas locales
- «1. Los expedientes o documentos originales sólo podrán salir de las oficinas por alguna de estas causas:*
- a) Que soliciten, mediante escrito, su desglose quienes lo hubieren presentado, una vez que hayan surtido los efectos consiguientes.*
- b) Que hayan de enviarse a un Organismo público en cumplimiento de trámites reglamentarios o para que recaiga resolución definitiva, y*
- c) Que sean reclamados por los Tribunales de Justicia.*
- 2. De todo documento original que se remita se dejará fotocopia o copia autorizada en el archivo.»*
- 2294.** Artículo 179: Archivo de los expedientes administrativos locales
- «Los expedientes tramitados pasarán periódicamente al archivo y tendrán índice alfabético duplicado en que se exprese el asunto, número de folios y cuantos detalles se estimen convenientes.»*

2271 (España (RDOFEL), 1986)

XXXIII. Ley 7/2007, de 12 de abril, Estatuto Básico del Empleado Público (LEBEP)²²⁷².

2295. Artículo 54: Principios de conducta

«7. Garantizarán la constancia y permanencia de los documentos para su transmisión y entrega a sus posteriores responsables.»

XXXIV. Ley 29/2010, de 3 de agosto, Ley de uso de medios electrónicos en sector público de Cataluña (LCUME)²²⁷³.

2296. Artículo 13: Derecho a un espacio personalizado en las relaciones del sector público de Cataluña con los ciudadanos y las empresas

«1. Los ciudadanos y las empresas, en las relaciones con el sector público, tienen derecho a disponer de un espacio personalizado en la sede electrónica corporativa, en que, debidamente identificados y autenticados, puedan, de forma sencilla, llevar a cabo las siguientes acciones:

a) Acceder al estado de las relaciones y los trámites que llevan a cabo electrónicamente con la correspondiente administración.

b) Acceder a la documentación anexada a los trámites y gestiones efectuados electrónicamente.

c) Recibir el documento acreditativo de la resolución del procedimiento iniciado electrónicamente.

d) Acceder a las notificaciones y comunicaciones que les envía la Administración.

e) Acceder a su perfil y modificarlo, en su caso.

f) Poner a disposición del sector público la información necesaria para resolver sus procedimientos administrativos.

2. El sector público de la Administración de la Generalidad debe incorporar al espacio personalizado del ciudadano o ciudadana y la empresa, de forma progresiva, los documentos y la información necesarios para iniciar la tramitación de los procedimientos que, sobre la base de la información de que la Generalidad dispone, debe llevar a cabo.

3. La Administración de la Generalidad puede crear una base de datos con el fin de mantener los datos de los ciudadanos y las empresas de Cataluña exactos y puestos al día para permitir la comunicación de los distintos órganos de la Administración de la Generalidad con las personas interesadas respecto a las relaciones jurídico-administrativas derivadas de sus competencias, así como facilitar el acceso a los datos y el ejercicio de los derechos de rectificación y cancelación. La base de datos debe contener el nombre, apellidos, domicilio, sexo y fecha de nacimiento, así como otros datos necesarios para establecer comunicaciones electrónicas. Esta base de datos puede ser objeto de cesión a otras administraciones, para cumplir la misma finalidad, sin el consentimiento de las personas interesadas.»

2272 (España (LBRL), 1985)

2273 (España (LCUME), 2010)

XXXV. Ley Foral 11/2007, de 4 de abril, Ley Foral de Implantación de la Administración Electrónica en la Administración de Navarra (LFNAE)²²⁷⁴.

2297. Artículo 26: Aceptación del procedimiento administrativo por medios electrónicos

«La presentación de la solicitud en el Registro General Electrónico y su admisión por éste supondrá tanto para la Administración de la Comunidad Foral de Navarra o sus organismos públicos, como para el interesado, la aceptación del procedimiento administrativo por medios electrónicos y conllevará para ambas partes el deber general de continuar y terminar el mismo por este medio, incluidos los recursos administrativos que puedan interponerse.

No obstante lo anterior, si concurrieran causas que lo justificaran, el interesado podrá ejercer su derecho a pasar al procedimiento administrativo convencional en soporte papel, manifestándolo al órgano competente para tramitar el expediente. En el caso de ejercitarse este derecho, la posterior posibilidad de retornar al procedimiento administrativo por medios electrónicos requerirá la conformidad del órgano administrativo.»

2298. Artículo 30: Audiencia en el procedimiento

«La audiencia a los interesados en los procedimientos iniciados a instancia de parte, sean electrónicos o convencionales, se efectuará por sistemas electrónicos con todas las garantías jurídicas necesarias, cuando así se acepte de modo explícito por ellos.»

2299. Artículo 31: Consulta del estado de la tramitación

«1. La Administración de la Comunidad Foral de Navarra habilitará una dirección electrónica de acceso restringido donde el interesado pueda consultar el estado de la tramitación del procedimiento que haya iniciado.

2. La información sobre el estado de tramitación del procedimiento comprenderá la relación de actos de trámite realizados, con indicación, que podrá ser resumida, sobre su contenido, así como la fecha en que fueron emitidos.»

2300. Artículo 32: Desistimiento y renuncia

«El desistimiento o la renuncia de una solicitud que haya dado lugar a un procedimiento administrativo electrónico podrán formularse tanto mediante un documento electrónico como por medios convencionales. En este último caso, la Administración de la Comunidad Foral de Navarra efectuará de oficio la anotación del desistimiento o de la renuncia que corresponda en el expediente administrativo electrónico, sin perjuicio de dictar la oportuna resolución administrativa al respecto.»

2301. Artículo 35: Inexistencia de eficacia de determinados actos

«1. No tendrán eficacia, si no consta la aceptación del interesado, las notificaciones administrativas electrónicas, la concesión de períodos de alegaciones o los requerimientos de presentación de documentos por medios electrónicos en procedimientos administrativos por medios electrónicos iniciados de oficio.

Lo dispuesto en el apartado anterior se aplicará igualmente a los procedimientos de responsabilidad patrimonial de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra.

2. Se entenderá que existe aceptación del interesado cuando el mismo la otorgue expresamente o, sin haberla otorgado, realice actos que conlleven la misma.»

2274 (España (LFNAE), 2007)

XXXVI. Ley 3/2010, de 5 de mayo, Ley de Administración Electrónica de Comunidad Valenciana (LVAE)²²⁷⁵.

2302. Artículo 44: Iniciación

«2. Las solicitudes de iniciación deberán ajustarse con carácter general a modelos, sistemas o documentos electrónicos normalizados disponibles en la sede electrónica, según se establece en el artículo 23.4 de esta Ley, o, si lo permite la norma reguladora del procedimiento, presentarse sin sujeción a aquellos modelos o sistemas siempre que cumplan con todos los requisitos de contenido exigidos en la legislación vigente.

Todas las solicitudes de iniciación, que podrán ir acompañadas de documentos electrónicos, deberán incorporar expresamente la dirección de correo electrónico u otro medio electrónico suficiente admitido por la administración actuante, a efectos de la práctica de comunicaciones y notificaciones, así como la indicación de la opción para acceder a la carpeta personal electrónica, y el sistema de firma electrónica avanzada de que se disponga.

La administración actuante garantizará la inalterabilidad de las solicitudes de iniciación y de la documentación que las acompañe, una vez presentadas y admitidas en el registro electrónico. Cualquier alteración que pueda realizarse con posterioridad a la admisión de la solicitud y que no sea meramente técnica a efectos de lectura, almacenamiento, archivo o transmisión, se tendrá por no puesta.

3. En procedimientos administrativos electrónicos iniciados de oficio no tendrán eficacia las comunicaciones y notificaciones electrónicas o, en general, los actos, de trámite o definitivos, que dicte el órgano instructor si no consta el consentimiento expreso a la tramitación electrónica por parte de la persona interesada.»

XXXVII. Ley Orgánica 4/2001, de 12 de noviembre, Ley de Derecho de Petición (LODP)²²⁷⁶.

2303. Artículo 7: Tramitación de peticiones. Subsanación

«1. Recibido el escrito de petición, la autoridad u órgano al que se dirija procederá a comprobar su adecuación a los requisitos previstos por la presente Ley, previas las diligencias, comprobaciones y asesoramientos que estime pertinentes. Como resultado de tal apreciación deberá declararse su inadmisión o tramitarse la petición correspondiente.

2. Si el escrito de petición no reuniera los requisitos establecidos en el artículo 4, o no reflejara los datos necesarios con la suficiente claridad, se requerirá al peticionario para que subsane los defectos advertidos en el plazo de quince días con el apercibimiento de que, si así no lo hiciera, se le tendrá por desistido de su petición, notificándose entonces su archivo con expresión de la causa.

3. Asimismo se podrá requerir al peticionario la aportación de aquellos datos o documentos complementarios que obren en su poder o cuya obtención esté a su alcance y que resulten estrictamente imprescindibles para tramitar la petición. La no aportación de tales datos y documentos no determinará por sí sola la inadmisibilidad de la petición, sin perjuicio de sus efectos en la contestación que finalmente se adopte.»

2304. Artículo 10: Decisiones sobre competencia

«1. Siempre que la declaración de inadmisibilidad de una petición se base en la falta de competencia de su destinatario, éste la remitirá a la institución, administración u organismo que estime competente en el plazo de diez días y lo comunicará así al peticionario. En este caso, los plazos se computarán desde la recepción del escrito, aplicándose lo dispuesto en el artículo 6.2.

2275 (España (LVAE), 2010)

2276 (España (LODP), 2001)

2. Cuando un órgano u autoridad se estime incompetente para el conocimiento de una petición remitirá directamente las actuaciones al órgano que considere competente, si ambos pertenecieran a la misma institución, administración u organismo.»

2305. Artículo 11: Tramitación y contestación de peticiones admitidas

«1. Una vez admitida a trámite una petición, la autoridad u órgano competente vendrán obligados a contestar y a notificar la contestación en el plazo máximo de tres meses a contar desde la fecha de su presentación.

Asimismo podrá, si así lo considera necesario, convocar a los peticionarios en audiencia especial.

2. Cuando la petición se estime fundada, la autoridad u órgano competente para conocer de ella, vendrá obligado a atenderla y a adoptar las medidas que estime oportunas a fin de lograr su plena efectividad, incluyendo, en su caso, el impulso de los procedimientos necesarios para adoptar una disposición de carácter general.

3. La contestación recogerá, al menos, los términos en los que la petición ha sido tomada en consideración por parte de la autoridad u órgano competente e incorporará las razones y motivos por los que se acuerda acceder a la petición o no hacerlo. En caso de que, como resultado de la petición, se haya adoptado cualquier acuerdo, medida o resolución específica, se agregará a la contestación.

4. La autoridad u órgano competente podrá acordar, cuando lo juzgue conveniente, la inserción de la contestación en el diario oficial que corresponda.

5. Anualmente la autoridad u órgano competente confeccionará una memoria de actividades derivadas de las peticiones recibidas.»

XXXVIII. Ley 24/2001, de 27 de diciembre, Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social (LMFAOS)²²⁷⁷.

2306. Artículo 109: Régimen especial de la firma electrónica de Notarios y Registradores de la Propiedad, Mercantiles y de Bienes Muebles

«1. A los efectos indicados, la firma electrónica para notarios y registradores de la propiedad, mercantiles y de bienes muebles, que deberá tener el carácter de avanzada, habrá de cumplir, además, los siguientes requisitos:

b) Vincular unos datos de verificación de firma a la identidad del titular, su condición de notario o registrador de la propiedad, mercantil o de bienes muebles en servicio activo y la plaza de destino;»

2307. Artículo 115: Modificación de la Ley de 28 de mayo de 1862 , del Notariado

«1. Se añade un nuevo artículo 17 bis a la Ley de 28 de mayo de 1862, del Notariado, con el siguiente contenido:

Artículo 17 bis.

1. Los instrumentos públicos a que se refiere el artículo 17 de esta Ley, no perderán dicho carácter por el sólo hecho de estar redactados en soporte electrónico con la firma electrónica avanzada del notario»

2277 (España (LMFAOS), 2001)

XXXIX. Real Decreto 939/2005, de 29 de julio, Reglamento General de Recaudación (RDRGR)²²⁷⁸.

2308. Artículo 86: Presentación de los mandamientos en el Registro de la Propiedad

«3. La presentación de los mandamientos al registro podrá efectuarse por fax o por medios telemáticos en la forma determinada por la normativa aplicable.»

XL. Real Decreto 139/2000, de 4 de febrero, composición, funcionamiento y competencias de la Comisión Calificadora de Documentos Administrativos del Patrimonio Histórico Nacional (RDCSCDA)²²⁷⁹.

2309. Artículo 2: Composición

«1. La Comisión Superior Calificadora de Documentos Administrativos tendrá la siguiente composición:

1º Presidente: el Secretario de Estado de Cultura del Ministerio de Educación, Cultura y Deporte, que podrá delegar en el Vicepresidente.

2º Vicepresidente: el Director general del Libro, Archivos y Bibliotecas del Ministerio de Educación, Cultura y Deporte.

3º Vocales natos:

a) El Subdirector general de Simplificación Administrativa y Programas de Atención al Ciudadano, en representación de la Dirección General de Inspección, Simplificación y Calidad de los Servicios, del Ministerio de Administraciones Públicas.

b) El Subdirector general de los Archivos Estatales, del Ministerio de Educación, Cultura y Deporte.

c) El Subdirector general de Protección del Patrimonio Histórico, del Ministerio de Educación, Cultura y Deporte.

d) El Subdirector general de Tratamiento de la Información, del Ministerio de Educación, Cultura y Deporte.

e) El Director del Archivo General de la Administración.

4º Vocales designados:

a) Un Abogado del Estado designado por la Abogacía General del Estado-Dirección del Servicio Jurídico del Estado, del Ministerio de Justicia.

b) Un vocal designado por el Ministro de Defensa, en representación del Sistema Archivístico de la Defensa.

c) Un vocal designado por el Ministro de Hacienda.

d) Un vocal designado por el Ministro de Ciencia y Tecnología.

e) Tres vocales designados por el Ministro del Interior, representantes de las Direcciones Generales de la Policía, de la Guardia Civil y de Instituciones Penitenciarias, respectivamente.

f) Hasta cinco vocales designados por el Ministro de Educación, Cultura y Deporte entre personas de reconocido prestigio profesional en materias relacionadas con las

2278 (España (RDRGR), 2005)

2279 (España (RDCSCDA), 2000)

competencias asignadas a esta Comisión Superior Calificadora de Documentos Administrativos.

5º Otros vocales:

Un representante de cada Comisión Calificadora del Departamento u Organismo público sobre cuya documentación se dictamine en la reunión correspondiente.

2. Actuará como Secretario, un funcionario de la Subdirección General de los Archivos Estatales, con voz pero sin voto.

3. Para asesorar a la Comisión Superior Calificadora de Documentos Administrativos, se convocará, en todo caso, a los representantes del órgano u organismo productor de la documentación que deba ser calificada y, además, a quienes dicha Comisión considere oportuno consultar.»

2310. Artículo 3: Funcionamiento

«En ningún caso se podrá autorizar la eliminación ni se podrá proceder a la destrucción de documentos de la Administración General del Estado o de sus organismos públicos en tanto subsista su valor probatorio de derechos y obligaciones de las personas físicas o jurídicas o no hayan transcurrido los plazos que la legislación vigente establece para su conservación.»

XLI. Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local (LBRL)²²⁸⁰.

2311. Artículo 70 bis.

«3. Asimismo, las entidades locales y, especialmente, los municipios, deberán impulsar la utilización interactiva de las tecnologías de la información y la comunicación para facilitar la participación y la comunicación con los vecinos, para la presentación de documentos y para la realización de trámites administrativos, de encuestas y, en su caso, de consultas ciudadanas.

Las Diputaciones provinciales, Cabildos y Consejos insulares colaborarán con los municipios que, por su insuficiente capacidad económica y de gestión, no puedan desarrollar en grado suficiente el deber establecido en este apartado.»

XLII. Código Penal (CP)²²⁸¹

2312. Artículo 26: Concepto de documento

«A los efectos de este Código se considera documento todo soporte material que exprese o incorpore datos, hechos o narraciones con eficacia probatoria o cualquier otro tipo de relevancia jurídica.»

2313. Artículo 390: Por autoridad o funcionario público

«1. Será castigado con las penas de prisión de tres a seis años, multa de seis a veinticuatro meses e inhabilitación especial por tiempo de dos a seis años, la autoridad o funcionario público que, en el ejercicio de sus funciones, cometa falsedad:

1º Alterando un documento en alguno de sus elementos o requisitos de carácter esencial.

2º Simulando un documento en todo o en parte, de manera que induzca a error sobre su autenticidad.

2280 (España (LBRL), 1985)

2281 (España (CP), 1985)

3º Suponiendo en un acto la intervención de personas que no la han tenido, o atribuyendo a las que han intervenido en él declaraciones o manifestaciones diferentes de las que hubieran hecho.

4º Faltando a la verdad en la narración de los hechos.

2. Será castigado con las mismas penas a las señaladas en el apartado anterior el responsable de cualquier confesión religiosa que incurra en alguna de las conductas descritas en los números anteriores, respecto de actos y documentos que puedan producir efecto en el estado de las personas o en el orden civil.»

2314. Artículo 391: Por imprudencia grave

«La autoridad o funcionario público que por imprudencia grave incurriere en alguna de las falsedades previstas en el artículo anterior o diere lugar a que otro las cometa, será castigado con la pena de multa de seis a doce meses y suspensión de empleo o cargo público por tiempo de seis meses a un año.»

2315. Artículo 392: Por particular

«1. El particular que cometiere en documento público, oficial o mercantil, alguna de las falsedades descritas en los tres primeros números del apartado 1 del artículo 390, será castigado con las penas de prisión de seis meses a tres años y multa de seis a doce meses.

2. Las mismas penas se impondrán al que, sin haber intervenido en la falsificación, traficare de cualquier modo con un documento de identidad falso. Se impondrá la pena de prisión de seis meses a un año y multa de tres a seis meses al que hiciere uso, a sabiendas, de un documento de identidad falso.

Esta disposición es aplicable aun cuando el documento de identidad falso aparezca como perteneciente a otro Estado de la Unión Europea o a un tercer Estado o haya sido falsificado o adquirido en otro Estado de la Unión Europea o en un tercer Estado si es utilizado o se trafica con él en España.»

2316. Artículo 393: Uso de documento falso en juicio o para perjudicar a otro

«El que, a sabiendas de su falsedad, presentare en juicio o, para perjudicar a otro, hiciere uso de un documento falso de los comprendidos en los artículos precedentes, será castigado con la pena inferior en grado a la señalada a los falsificadores.»

2317. Artículo 394: De despachos telegráficos

«1. La autoridad o funcionario público encargado de los servicios de telecomunicación que supusiere o falsificare un despacho telegráfico u otro propio de dichos servicios, incurrirá en la pena de prisión de seis meses a tres años e inhabilitación especial por tiempo de dos a seis años.

2. El que, a sabiendas de su falsedad, hiciere uso del despacho falso para perjudicar a otro, será castigado con la pena inferior en grado a la señalada a los falsificadores.»

2318. Artículo 395: Supuesto (De la falsificación de documentos privados)

«El que, para perjudicar a otro, cometiere en documento privado alguna de las falsedades previstas en los tres primeros números del apartado 1 del artículo 390, será castigado con la pena de prisión de seis meses a dos años.»

2319. Artículo 396: Uso de documento falso en juicio o para perjudicar a otro

«El que, a sabiendas de su falsedad, presentare en juicio o, para perjudicar a otro, hiciere uso de un documento falso de los comprendidos en el artículo anterior, incurrirá en la pena inferior en grado a la señalada a los falsificadores.»

2320. Artículo 397: De la falsificación de certificados, por facultativo

«El facultativo que librare certificado falso será castigado con la pena de multa de tres a doce meses.»

2321. Artículo 398: De la falsificación de certificados, por autoridad o funcionario público

«La autoridad o funcionario público que librare certificación falsa con escasa trascendencia en el tráfico jurídico será castigado con la pena de suspensión de seis meses a dos años.

Este precepto no será aplicable a los certificados relativos a la Seguridad Social y a la Hacienda Pública.»

2322. Artículo 399: De la falsificación de certificados, por particular

«1. El particular que falsificare una certificación de las designadas en los artículos anteriores será castigado con la pena de multa de tres a seis meses.

2. La misma pena se impondrá al que hiciere uso, a sabiendas, de la certificación, así como al que, sin haber intervenido en su falsificación, traficare con ella de cualquier modo.

3. Esta disposición es aplicable aun cuando el certificado aparezca como perteneciente a otro Estado de la Unión Europea o a un tercer Estado o haya sido falsificado o adquirido en otro Estado de la Unión Europea o en un tercer Estado si es utilizado en España.»

Anexo 2: definiciones de términos

@firma: Plataforma de firma electrónica del Ministerio de Política Territorial y Administración Pública.

Acción: Unidad más pequeña de una actividad (e-EMGDE).

Actividad: Responsabilidad ejecutada por o asignada a una entidad Agente. Conjunto de acciones realizadas por uno o varios agentes para cumplir una determinada función (e-EMGDE).

Actividad de servicio: Cualquier actividad económica por cuenta propia, prestada normalmente a cambio de una remuneración (LAE anexo).

Activo: Componente o funcionalidad de un sistema de información susceptible de ser atacado deliberada o accidentalmente con consecuencias para la organización. Incluye: información, datos, servicios, aplicaciones (software), equipos (hardware), comunicaciones, recursos administrativos, recursos físicos y recursos humanos (ENS anexo).

Actuación administrativa automatizada: Actuación administrativa producida por un sistema de información adecuadamente programado sin necesidad de intervención de una persona física en cada caso singular. Incluye la producción de actos de trámite o resolutorios de procedimientos, así como meros actos de comunicación (LAE anexo).

Actuación judicial automatizada: Actuación judicial producida por un sistema de información adecuadamente programado sin necesidad de intervención de una persona física en cada caso singular. Incluye la producción de actos de trámite o resolutorios de procedimientos, así como de meros actos de comunicación —Ley 18/2011, de 5 de julio, Reguladora del uso de las TIC en la Administración de Justicia— (LRTICAJ).

Adverar: Certificar, asegurar, dar por cierto algo o por auténtico algún documento (RAE).

Agente: Institución, sistema, persona física o jurídica responsable o involucrada en la creación, producción, custodia o gestión de documentos (e-EMGDE).

Agregación: Conjunto de documentos creado al margen de un procedimiento reglado, que ha sido formado mediante agregación como secuencia de

actuaciones coherentes que conducen a un resultado específico (e-EMGDE).

Análisis de riesgos: Utilización sistemática de la información disponible para identificar peligros y estimar los riesgos (ENS anexo).

Aplicación de fuentes abiertas: Aquella que se distribuye con una licencia que permite la libertad de ejecutarla, de conocer el código fuente, de modificarla o mejorarla y de redistribuir copias a otros usuarios (LAE anexo).

Aplicación: Programa o conjunto de programas cuyo objeto es la resolución de un problema mediante el uso de la informática (LAE anexo).

Área de Conexión (AC): En el ámbito de la Red SARA, el AC constituye el punto único de conexión entre la red de la Administración pública correspondiente y sus órganos dependientes, y las redes de otras organizaciones conectadas a la Red SARA, así como a la Red sTESTA (Secure Trans European Services for Telematics between Administrations) de la Comisión Europea.

Auditoría de seguridad: Revisión y examen independientes de los registros y actividades del sistema para verificar la idoneidad de los controles del sistema, asegurar que se cumplen la política de seguridad y los procedimientos operativos establecidos, detectar las infracciones de la seguridad y recomendar modificaciones apropiadas de los controles, de la política y de los procedimientos (Anexo ENS).

Autenticación: Acreditación por medios electrónicos de la identidad de una persona o ente, del contenido de la voluntad expresada en sus operaciones, transacciones y documentos, y de la integridad y autoría de estos últimos (LAE anexo).

Autenticidad: Referido a un documento, propiedad que puede atribuírsele como consecuencia de que puede probarse que es lo que afirma ser, que ha sido creado o enviado por la persona de la cual se afirma que lo ha creado o enviado, y que ha sido creado o enviado en el momento en que se afirma, sin que haya sufrido ningún tipo de modificación.

Auténtico: Acreditativo de cierto y positivo por los caracteres, requisitos o circunstancia que en ello concurren (RAE)

Back office: (trastienda de la oficina) es la parte de las empresas donde se realizan las tareas destinadas a gestionar la propia empresa y con las cuales el cliente no necesita contacto directo. Por ejemplo: el departamento de informática y comunicaciones que hace que funcionen los ordenadores, redes y teléfonos, el departamento de recursos humanos, el de contabilidad, etcétera. Se utiliza el término para realizar tareas de segunda línea, es decir que recibe gestiones después de un escalamiento. Por ejemplo se puede tratar de un área especializada de envío de documentación, procesamiento de gestiones, etcétera²²⁸².

Cadena de interoperabilidad: Expresión de la interoperabilidad en el despliegue de los sistemas y los servicios como una sucesión de elementos enlazados e interconectados, de forma dinámica, a través de interfaces y con proyección a las dimensiones técnica, semántica y organizativa (ENI anexo).

Calidad de Servicio (QoS): Parámetro o indicador de una comunicación que refleja la capacidad de transmisión de cierta cantidad de datos en un tiempo dado.

Canales: Estructuras o medios de difusión de los contenidos y servicios; incluyendo el canal presencial, el telefónico y el electrónico, así como los que existan en la actualidad o puedan existir en el futuro (dispositivos móviles, TDT, etcétera) (LAE anexo).

Captura: Proceso de gestión de documentos que señala la incorporación de un documento a un sistema de gestión de documentos. En el momento de captura se crea la relación entre el documento, su productor y el contexto en que se originó, que se mantiene a lo largo de su ciclo de vida.

Catálogo: Conjunto de elementos del sistema de información de la Agencia Tributaria que almacena documentos electrónicos, junto con sus metadatos asociados, y genera CSV vinculados con los documentos electrónicos y con los firmantes de forma inalterable (Resol AEAT 4-3-11, Primero).

2282 (Consultado en <http://es.wikipedia.org/wiki/Back_office> . el 25.12.2011).

Categoría de un sistema: Es un nivel, dentro de la escala Básica-Media-Alta, con el que se adjetiva un sistema a fin de seleccionar las medidas de seguridad necesarias para el mismo. La categoría del sistema recoge la visión holística del conjunto de activos como un todo armónico, orientado a la prestación de unos servicios (ENS anexo).

Centro de Proceso de Datos (CPD): Ubicación convenientemente acondicionada para alojar los recursos o equipos necesarios para el procesamiento de información de una organización así como los sistemas de conexión de sus redes de comunicación.

Certificado de atributos: Conjunto de atributos de un usuario junto con alguna otra información, hechas infalsificables por el cifrado con la clave privada de la autoridad de certificación que la emitió. Registro que liga una persona física con datos relacionados con su actividad, sus estudios, pertenencia a asociaciones... Este certificado sirve para respaldar que el ciudadano puede realizar determinadas acciones como miembro de un colectivo.

Certificado electrónico reconocido: Certificados electrónicos expedidos por un prestador de servicios de certificación que cumpla los requisitos establecidos en la Ley 59/2003, de 19 de diciembre, de Firma Electrónica, en cuanto a la comprobación de la identidad y demás circunstancias de los solicitantes y a la fiabilidad y las garantías de los servicios de certificación que presten (LFE artículo 11) (LAE anexo).

Certificado electrónico: Documento firmado electrónicamente por un prestador de servicios de certificación que vincula unos datos de verificación de firma a un firmante y confirma su identidad (LFE artículo 6) (LAE anexo).

Ciclo de vida de un documento electrónico: Conjunto de las etapas o períodos por los que atraviesa la vida del documento, desde su identificación en un sistema de gestión de documentos, hasta su selección para conservación permanente, o para su destrucción reglamentaria (ENI anexo).

Ciudadano: Cualesquiera personas físicas, personas jurídicas y entes sin personalidad que se relacionen, o sean susceptibles de relacionarse, con las Administraciones Públicas (LAE anexo).

Código seguro de verificación (CSV): Código único que vincula un documento electrónico, al órgano y organismo responsable y, en su caso, a la persona firmante del documento. Sirve para la comprobación de la integridad del documento mediante el acceso a la sede electrónica correspondiente.

Confidencialidad: Propiedad o característica consistente en que la información ni se pone a disposición, ni se revela a individuos, entidades o procesos no autorizados (ENS anexo).

Conservación: Conjunto de procesos y operaciones dedicados a asegurar la permanencia intelectual y técnica de los documentos a lo largo del tiempo.

Contenido: (en gestión documental) Unidad de información en soporte digital²²⁸³.

Conversión: Proceso de transformación de un documento y otro objeto digital de un formato, o versión de formato, a otro.

Copia auténtica: Documento expedido por un órgano con competencias atribuidas para ello, y con un valor probatorio pleno sobre los hechos o actos que documente, equivalente al documento original.

Copia electrónica auténtica con cambio de formato: Copia auténtica en la que tanto el origen como el nuevo documento generado destino tienen naturaleza electrónica y además, para la obtención de la copia se requiere un cambio de formato.

Copia electrónica auténtica de documento papel: Copia resultante de un original en soporte papel sobre el que se crea un nuevo documento electrónico con calidad de copia auténtica para lo que es necesario aplicar un proceso de digitalización.

Copia electrónica parcial auténtica: Copia auténtica en la que tanto el documento origen como la copia generada tienen naturaleza electrónica, pero su contenido, por motivos de confidencialidad, representa sólo parcialmente el del documento original.

2283 (d'Alòs-Moner, 2006), pág. 222

Copia papel auténtica de documento público administrativo electrónico:

Copia cuyo origen es un documento público administrativo electrónico y la copia se manifiesta en soporte papel.

Copia: Duplicado de un objeto, resultante de un proceso de reproducción.

Correo electrónico: Herramienta que permite la transmisión de ficheros desde una dirección virtual a través de redes telemáticas y su recepción en otra u otras direcciones de forma tal que sea legible en la pantalla del receptor²²⁸⁴.

Cortafuegos: Sistema de seguridad que se compone bien de programas (software), o de equipos (hardware) y programas (software), en puntos clave de una red para permitir sólo tráfico autorizado. La regla básica de funcionamiento de un cortafuegos es asegurar que todas las comunicaciones entre la red e Internet se realicen conforme a las políticas de seguridad de la organización o corporación.

Coste que no suponga una dificultad de acceso: Precio del estándar que, por estar vinculado al coste de distribución y no a su valor, no impide conseguir su posesión o uso (ENI anexo).

Creación: Referido a un documento, momento en que se genera.

Dato: Una representación de hechos, conceptos o instrumentos de un modo formalizado, y adecuado para su comunicación, interpretación o procesamiento por medios automáticos o humanos (ENI anexo).

Datos de carácter personal: Cualquier información numérica, alfabética, gráfica, fotográfica, acústica o de cualquier otro tipo concerniente a personas físicas identificadas o identificables.

Declaración de prácticas de certificación: Especificación, emitida por el prestador de servicios de certificación de las condiciones aplicables a la solicitud, expedición, uso, suspensión y extinción de la vigencia de los certificados electrónicos que expide.

Descripción: Proceso de gestión de documentos por el que se recogen datos significativos de los mismos, con el fin de que estos puedan gestionarse y recuperarse de manera ágil, pertinente y exhaustiva. Incluye la

2284 Banús Giménez, Teresa y Cortés Longares, Marta. El Correu Electrònic: un Problema a Resoldre. *Lligall*, 2003. Núm. 25. *Apud*. (Grupo de trabajo de documentos electrónicos de la Conferencia de Archiveros de Universidades Españolas, 2011), pág. 237.

elaboración de estructuras de lenguaje controlado, como tesauros, e índices, como auxiliares del proceso de clasificación de los documentos. En el ámbito electrónico, la descripción se asimila a la asignación de metadatos.

Digitalización certificada: proceso tecnológico que permite, mediante la aplicación de técnicas fotoelectrónicas o de escáner, convertir la imagen contenida en un documento en papel en una imagen digital codificada conforme a alguno de los formatos estándares de uso común y con un nivel de resolución que sean admitidos por la AEAT (OM EHA/962/2007 artículo 7.2).

Digitalización: Proceso tecnológico que permite la obtención de uno o varios ficheros electrónicos que contienen la imagen codificada, fiel e íntegra de un documento papel a través de técnicas fotoeléctricas de escaneado.

Diplomática: Disciplina que estudia los documentos en sus aspectos formales: el tipo de soporte (barro, cera, pergamino, papel...), las formas de escritura y los medios para registrarla (buril, pluma, máquina...), así como las partes, las fórmulas empleadas en la redacción, y los signos que los acompañan (sellos y marcas), todo con finalidad –entre otras- de reconocer y discernir los auténticos de los falsos. (Albert Fugueras, Ramón/Cruz Mundet, José Ramón, *La aventura de la información*, Alianza, Madrid, 2004).

Dirección electrónica: Identificador de un equipo o sistema electrónico desde el que se provee de información o servicios en una red de comunicaciones (LAE anexo).

Disponibilidad: Referido a un documento, indica propiedad o característica del mismo que permite que éste pueda ser consultado, localizado, recuperado, presentado o interpretado. El documento debe señalar la actividad o actuación donde se generó, proporcionar la información necesaria para la comprensión de las actuaciones que motivaron su creación y utilización, identificar el contexto marco de las actividades y las funciones de la organización y mantener los vínculos existentes con otros documentos como reflejo de una secuencia de actuaciones.

Dispositivo: Mecanismo físico, sistema electrónico o sistema de información que lleva a cabo actuaciones de gestión (e-EMGDE).

Dispositivo de creación de firma: Programa o sistema informático que sirve para aplicar los datos de creación de firma (artículo 24.2 LFE).

Dispositivo de verificación de firma: Programa o sistema informático que sirve para aplicar los datos de verificación de firma (artículo 25.2 LFE).

Documento: Deriva del latín *documentum*, acepciones:

- *«Instrucción que se da a uno en cualquier materia, y particularmente aviso y consejo para apartarle de obrar mal».*
- *«Diploma, carta, relación y otro escrito que ilustra acerca de algún hecho, principalmente de los históricos».*
- *«Escritos en que constan datos fidedignos o susceptibles de ser empleados como tales para probar algo»*

Documento administrativo electrónico: Objeto digital administrativo que contiene la información objeto (datos) y los datos asociados a ésta (firma y metadatos). En el marco del ENI, este concepto incluye tanto los documentos electrónicos producidos por las AA.PP. en el ejercicio de sus competencias como los documentos electrónicos aportados por los ciudadanos en el contexto de un procedimiento dado.

Documento auténtico: Escrito en que constan datos fidedignos o susceptibles de ser empleados como tales para probar algo. (RAE).

Documento electrónico: Información de cualquier naturaleza en forma electrónica, archivada en un soporte electrónico según un formato determinado y susceptible de identificación y tratamiento diferenciado (LAE anexo).

Documento: Información de cualquier naturaleza archivada en un soporte y susceptible de identificación y tratamiento diferenciado.

Documento simple: Unidad mínima de la entidad Documento (e-EMGDE).

Documentoscopia: Compuesto por las palabras derivadas del latín *documentum* y del griego *skopia*, que textualmente vendría a significar «examen de documentos». También se puede definir como *«conjunto de estudios referentes a la observación y análisis de los documentos para*

dictaminar su autenticidad y servir de medio de prueba mediante la confección del informe pericial»²²⁸⁵.

Dominio: Ámbito real o imaginario de una actividad.

Emisor y gestor de la política de firma: Entidad que se encarga de generar y gestionar el documento de política de firma, por el cual se deben regir el firmante, el verificador, y los prestadores de servicios, en los procesos de generación y validación de firma electrónica.

Emulación: Desarrollo de aplicaciones que imiten el entorno de software y/o hardware en que fueron creados los documentos y permitan así su recuperación y lectura sin pérdidas de información²²⁸⁶.

Encapsulado: consiste en empaquetar la información a ser preservada junto con metadatos descriptivos.

Espacios comunes o ventanillas únicas: Modos o canales (oficinas integradas, atención telefónica, páginas en Internet y otros) a los que los ciudadanos pueden dirigirse para acceder a las informaciones, trámites y servicios públicos determinados por acuerdo entre varias Administraciones (LAE anexo).

Especificación formalizada: Aquellas especificaciones que o bien son normas en el sentido de la Directiva 98/34 o bien proceden de consorcios de la industria u otros foros de normalización (ENI anexo)

Especificación técnica: conjunto de requisitos que figuran en un documento en el que se definen las características requeridas de un producto, tales como los niveles de calidad, el uso específico, la seguridad o las dimensiones, incluidas las prescripciones aplicables al producto en lo referente a la denominación de venta, la terminología, los símbolos, los ensayos y métodos de ensayo, el envasado, el marcado y el etiquetado, así como los procedimientos de evaluación de la conformidad (ENI anexo).

2285 (Antón y Barberá & Méndez Baquero, 2005), pág. 36

2286 (Grupo de trabajo de documentos electrónicos de la Conferencia de Archiveros de Universidades Españolas, 2011), pág. 247.

Esquema de metadatos: Instrumento que define la incorporación y gestión de los metadatos de contenido, contexto y estructura de los documentos electrónicos a lo largo de su ciclo de vida (ENI anexo).

Estándar abierto: Aquel que reúne las siguientes condiciones: Que sea público y su utilización sea disponible de manera gratuita o a un coste que no suponga una dificultad de acceso. Que su uso y aplicación no esté condicionado al pago de un derecho de propiedad intelectual o industrial (LAE anexo).

Estándar: Especificación técnica aprobada por un organismo de normalización reconocido para una aplicación repetida o continuada cuyo cumplimiento no sea obligatorio y que esté incluida en una de las categorías internacional, europea o nacional.

Evento de gestión de documentos: Proceso y operación de gestión, actual o planeada, que se lleva a cabo sobre un documento, como la clasificación, la calificación, la conservación o la transferencia (e-EMGDE).

Expediente administrativo: Procedimiento hecho papel²²⁸⁷.

Expediente electrónico: Conjunto de documentos electrónicos correspondientes a un procedimiento administrativo, cualquiera que sea el tipo de información que contengan.

Factura electrónica: Documento electrónico que cumple con los requisitos legal y reglamentariamente exigibles a las facturas y que, además, garantiza la autenticidad de su origen y la integridad de su contenido, lo que impide el repudio de la factura por su emisor²²⁸⁸.

Familia: Se entiende por tal la agrupación de procedimientos administrativos atendiendo a criterios genéricos de similitud por razón de esquema de tramitación, documentación de entrada y salida de información, dejando al margen criterios de semejanza en la materia objeto del procedimiento, órgano competente, u otra información análoga (ENI anexo).

Fecha electrónica: Conjunto de datos en forma electrónica utilizados como medio para constatar el momento en que se ha efectuado una actuación

2287 González Navarro, Francisco. *El procedimiento administrativo español en la doctrina científica*, Secretaría General Técnica de la Presidencia del Gobierno, Madrid, 1972.

2288 Artículo 1 de la Ley 56/2007, de 28 de diciembre, de Medidas de Impulso de la Sociedad de la Información.

sobre otros datos electrónicos a los que están asociados. (artículo 4.1 LAE).

Fiabilidad: Referido a un documento, propiedad o característica que indica que su contenido puede ser considerado una representación completa y precisa de las actuaciones, las actividades o los hechos de los que da testimonio y al que se puede recurrir en el curso de posteriores actuaciones o actividades.

Fichero: Todo conjunto organizado de datos de carácter personal, cualquiera que fuera la forma o modalidad de su creación, almacenamiento, organización y acceso (Artículo 3 LOPD).

Fidelidad: Referida a la copia de un documento, grado en que sus contenidos pueden ser considerados precisos, correctos, confiables y libres de error o distorsión con respecto de su documento original.

Fijeza: Cualidad del documento electrónico que lo hace inmutable, tanto en su transmisión como en su almacenamiento.

Firma electrónica avanzada: Firma electrónica que permite identificar al firmante y detectar cualquier cambio ulterior de los datos firmados, que está vinculada al firmante de manera única y a los datos a que se refiere y que ha sido creada por medios que el firmante puede mantener bajo su exclusivo control (LFE artículo 3) (LAE anexo).

Firma electrónica longeva: Firma electrónica que permite garantizar su validez a lo largo del tiempo, incluso una vez vencido el periodo de validez del certificado.

Firma electrónica reconocida: Firma electrónica avanzada basada en un certificado reconocido y generada mediante un dispositivo seguro de creación de firma (LFE artículo 3) (LAE anexo).

Firma electrónica: Conjunto de datos en forma electrónica, consignados junto a otros o asociados con ellos, que pueden ser utilizados como medio de identificación del firmante (LFE artículo 3) (LAE anexo).

Firmante: Entidad, ya sea persona física o legal, que crea la firma electrónica según las reglas definidas en una política de firma electrónica o un marco legal concreto.

Foliado o indizado: Proceso de gestión del expediente electrónico mediante el que se incluye en el índice electrónico del mismo la concatenación ordenada de las referencias a los documentos que lo integran y las huellas digitales de dichos documentos, finalizando el proceso con la firma electrónica del índice.

Fondo: El total de documentos que una persona física o jurídica acumula con motivo de su función o actividad; es el nivel superior de agregación archivística.

Formalización: Acreditación de la autenticidad de la voluntad del órgano emisor, manifestada mediante firma, código o símbolos que garanticen dicha autenticidad. (Artículo 3.1 RD 1465/1999 RDIIMI).

Formato: Conjunto de reglas (algoritmo) que define la manera correcta de intercambiar o almacenar datos en memoria (ENI anexo).

Función: Responsabilidad primaria gestionada por una entidad Agente para cumplir sus fines (e-EMGDE).

Función hash: Aplicado a un documento electrónico, función que permite obtener una secuencia de valores de longitud resumen de su contenido (huella digital / binaria o hash) que identifica unívocamente el documento sobre el que se generó.

Función marco: Responsabilidad de alto nivel que agrupa o puede agrupar funciones de una o varias instituciones (e-EMGDE).

Gestión de documentos: Conjunto de operaciones dirigidas al control eficaz y sistemático de la creación, recepción, uso, valoración y conservación de los documentos, incluidos los procesos para incorporar y mantener pruebas de las actuaciones o actividades de dicha organización, en forma de documentos y sistemas de información.

Gestión de incidentes: Plan de acción para atender a las incidencias que se den. Además de resolverlas debe incorporar medidas de desempeño que permitan conocer la calidad del sistema de protección y detectar tendencias antes de que se conviertan en grandes problemas (ENS anexo).

Gestión de riesgos: Actividades coordinadas para dirigir y controlar una organización con respecto a los riesgos (ENS anexo).

Grupo de fondos: Conjunto de fondos que están vinculados por pertenecer a una jurisdicción o sector específico, por realizar unas funciones similares o por razones de custodia (e-EMGDE).

Hash: También llamada huella digital. Característica de un ítem de datos, por ejemplo un valor de comprobación criptográfico o el resultado de la ejecución de una función de cálculo unidireccional sobre los datos, que es suficientemente peculiar del ítem de datos y que no es factible, mediante cálculo, hallar otro ítem de datos que posea las mismas características; así mismo define la función unidireccional como aquella función (matemática) cuyo cálculo es fácil pero que, cuando se conoce un resultado, no es factible, mediante cálculo, hallar cualquiera de los valores que pueden haber sido suministrados para obtenerlo (Recomendación UIT-T.X.810 (1995 S)).

Herramientas genéricas: Instrumentos y programas de referencia, compartidos de colaboración o componentes comunes y módulos similares reutilizables que satisfacen las necesidades comunes en los distintos ámbitos administrativos.

Herramientas genéricas: Instrumentos y programas de referencia, compartidos, de colaboración o componentes comunes y módulos similares reutilizables que satisfacen las necesidades comunes en los distintos ámbitos administrativos (ENI anexo).

HTTP: (Hyper Text Transfer Protocol): Protocolo de transferencia de hipertexto utilizado para enviar las páginas web (Resol AEAT 3-6-09).

HTTPS: (Hyper Text Transfer Protocol Secure): Variación del HTTP que proporciona seguridad SSL para transacciones en línea a través de World Wide Web (www) (Resol AEAT 3-6-09).

Huella digital / binaria o hash: Secuencia de valores resultado de la aplicación de una función hash a un documento electrónico.

Huella electrónica: Huella electrónica o huella digital, también conocida como resumen. Es el resultado de aplicar a un documento electrónico una función matemática de reducción. Sobre este resumen se aplican los algoritmos criptográficos de firma electrónica.

Identidad: Conjunto de características de un documento que lo identifican de manera única y lo distinguen de cualquier otro documento. Junto con la integridad, un componente de la autenticidad.

Imagen electrónica: Resultado de aplicar un proceso de digitalización a un documento (ENI anexo).

Incidente de seguridad: Suceso inesperado o no deseado con consecuencias en detrimento de la seguridad del sistema de información (ENS anexo).

Incidente: En el ámbito de la Red SARA, cualquier circunstancia que provoque una disfunción total o parcial de cualquiera de los Servicios Básicos de la Red, o que comprometa total o parcialmente el funcionamiento de los servicios soportados. Una consulta también se considera un incidente, si bien con una severidad baja.

Índice electrónico: Documento electrónico que incluye la relación de documentos electrónicos de un expediente electrónico, firmado por la Administración, órgano o entidad actuante, según proceda y cuya finalidad es garantizar la integridad del expediente electrónico y permitir su recuperación siempre que sea preciso (ENI anexo).

Indizado: Véase foliado.

Infraestructuras y servicios comunes: Instrumentos operativos que facilitan el desarrollo y despliegue de nuevos servicios, así como la interoperabilidad de los existentes, creando escenarios de relación multilateral y que satisfacen las necesidades comunes en los distintos ámbitos administrativos; son ejemplos de Red de comunicaciones de las AA.PP españolas (Red SARA), la red transeuropea sTESTA y la plataforma de verificación de certificados electrónicos (ENI anexo).

Instanciación: Llamada para hacer perceptible alguna cosa a través de los sentidos.

Institución: Organización o grupo de personas identificado con un nombre propio y que actúa o puede actuar como una unidad (e-EMGDE).

Integridad: Referido a un documento, propiedad o característica que indica su carácter de completo, sin alteración de ningún aspecto esencial. La integridad es un componente de la autenticidad junto a la identidad (ENI anexo).

Interoperabilidad en el tiempo: Dimensión de la interoperabilidad relativa a la interacción entre elementos que corresponden a diversas oleadas tecnológicas; se manifiesta especialmente en la conservación de la información en soporte electrónico (ENI anexo).

Interoperabilidad organizativa: Dimensión de la interoperabilidad relativa a la capacidad de las entidades y de los procesos a través de los cuales llevan a cabo sus actividades para colaborar con el objeto de alcanzar logros mutuamente acordados relativos a los servicios que prestan (ENI anexo).

Interoperabilidad semántica: Dimensión de la interoperabilidad relativa a que la información intercambiada pueda ser interpretable de forma automática y reutilizable por aplicaciones que no intervinieron en su creación (ENI anexo).

Interoperabilidad semántico-jurídica: Es aquella dimensión de la interoperabilidad relativa a que la información, en el ámbito o de carácter judicial, intercambiada pueda ser interpretable de forma automática y reutilizable por aplicaciones que no intervinieron en su creación (LRTICAJ).

Interoperabilidad técnica: Es aquella dimensión de la interoperabilidad relativa a la relación entre sistemas y servicios de tecnologías de la información, incluyendo aspectos tales como las interfaces, la interconexión, la integración de datos y servicios, la presentación de la información, la accesibilidad y la seguridad, u otros de naturaleza análoga (ENI anexo).

Interoperabilidad: Capacidad de los sistemas de información, y por ende de los procedimientos a los que estos dan soporte, de compartir datos y posibilitar el intercambio de información y conocimiento entre ellos (LAE anexo).

Instrumentos archivísticos: cuadros de clasificación, modelos de descripción, definición de ciclos de vida, conservación a largo plazo...²²⁸⁹.

Licencia pública de la Unión Europea: (European Union Public Licence-EUPL): Licencia adoptada oficialmente por la Comisión Europea en las 22

2289 (Serra Serra, Gestión y conservación de los documentos electrónicos desde la perspectiva archivística: un nuevo escenario de actuación, 2008), pág 313

lenguas oficiales comunitarias para reforzar la interoperabilidad de carácter legal mediante un marco colectivo para la puesta en común de las aplicaciones del sector público (ENI anexo).

Lista de revocación de certificados (CRL): Lista de certificados que han sido revocados o, por alguna otra razón, ya no son válidos.

Lista de servicios de confianza (TSL): Lista de acceso público que recoge información precisa y actualizada de aquellos servicios de certificación y firma electrónica que se consideran aptos para su empleo en un marco de interoperabilidad de las AA.PP. españolas y europeas (ENI anexo).

Marca de tiempo: Asignación por medios electrónicos de la fecha y, en su caso, la hora a un documento electrónico (ENI anexo).

Medidas de seguridad: Conjunto de disposiciones encaminadas a protegerse de los riesgos posibles sobre el sistema de información, con el fin de asegurar sus objetivos de seguridad. Puede tratarse de medidas de prevención, de disuasión, de protección, de detección y de reacción, o de recuperación (ENS anexo).

Medio electrónico: Mecanismo, instalación, equipo o sistema que permite producir, almacenar o transmitir documentos, datos e informaciones (LAE anexo).

Metadato: Dato que define y describe otros datos (ENI anexo).

Metadatos de gestión de documentos: Información estructurada o semi-estructurada que hace posible la creación, gestión y uso de documento a lo largo del tiempo en el contexto de su creación. Sirven para identificar, autenticar y contextualizar documentos, y del mismo modo a las personas, los procesos y los sistemas que los crean, gestionan, mantienen y utilizan (ENI anexo).

Migración: Transferencia de ficheros de un entorno de hardware y/o software a otro. Una variante de la migración es la conversión de un formato propietario a un formato que pueda ser utilizado en distintas plataformas sin pérdidas de información²²⁹⁰.

2290 (Grupo de trabajo de documentos electrónicos de la Conferencia de Archiveros de Universidades Españolas, 2011), pág. 247.

Nivel de resolución: Resolución espacial de la imagen obtenida como resultado de un proceso de digitalización (ENI anexo).

Nodo de interoperabilidad: Organismo que presta servicios de interconexión técnica, organizativa y jurídica entre sistemas de información para un conjunto de Administraciones públicas bajo las condiciones que estas fijen (ENI anexo).

Norma: Especificación técnica aprobada por un organismo de normalización reconocido para una aplicación repetida o continuada cuyo cumplimiento no sea obligatorio y que esté incluida en una de las categorías siguientes (ENI anexo): Norma internacional (norma adoptada por una organización internacional de normalización y puesta a disposición del público); Norma europea (norma adoptada por un organismo europeo de normalización y puesta a disposición del público); Norma nacional (norma adoptada por un organismo nacional de normalización y puesta a disposición del público).

Norma Técnica de Interoperabilidad: Conjunto de criterios y recomendaciones en materia de seguridad, conservación y normalización de la información, de los formatos y de las aplicaciones que deben ser tenidos en cuenta por las Administraciones Públicas para la toma de decisiones tecnológicas que garanticen la interoperabilidad. (Artículo 42.1 LAE²²⁹¹).

Online Certificate Status Protocol (OCSP): Protocolo para determinar el estado de revocación de certificados electrónicos vía mensajes http.

Organización: Cualquier órgano de la Administración pública o Entidad de Derecho Público vinculada o dependiente de aquella.

Órgano: Unidad administrativa que realice un ejercicio de funciones con trascendencia jurídica en nombre de su organización y órgano superior (e-EMGDE).

Original: Referido a un documento, que posee la cualidad de genuino, que se remonta directamente a su autor y que no ha sido copiado ni imitado de otro y, por tanto, es eficaz (produce efectos).

Papel: (Proviene del catalán «*paper*» y este del latín «*papyrus*») Hoja delgada hecha con pasta de trapos molidos, blanqueados y desleídos en agua, que después se hace secar y endurecer por procedimientos especiales (RAE).

Parsear: Proceso que consiste en analizar una secuencia de símbolos a fin de determinar su estructura gramatical con respecto a una gramática formal dada.

Periodo de precaución o de gracia: Tiempo de espera recomendado para la comprobación del estado de revocación de un certificado. Se utiliza para prevenir posibles demoras en la actualización de los sistemas de información de revocación certificados.

Persona: Individuo que lleva a cabo actuaciones de gestión o se relaciona con una institución (e-EMGDE).

Preservación: Es la planificación, almacenamiento de recursos, y la aplicación de métodos y tecnologías necesarias para asegurar que los objetos digitales permanezcan accesibles y usables²²⁹².

Política de firma electrónica: Conjunto de normas de seguridad, de organización, técnicas y legales para determinar cómo se generan, verifican y gestionan firmas electrónicas, incluyendo las características exigibles a los certificados de firma (ENI anexo).

Política de gestión de documentos electrónicos: Orientaciones o directrices que define una organización para la creación y gestión de documentos auténticos, fiables y disponibles a lo largo del tiempo, de acuerdo con las funciones y actividades que le son propias. La política se aprueba al más alto nivel dentro de la organización, y asigna responsabilidades en cuanto a la coordinación, aplicación, supervisión y gestión del programa de tratamiento de los documentos a través de su ciclo de vida (ENI anexo).

Política de seguridad: Conjunto de directrices plasmadas en el documento escrito, que rigen la forma en que una organización gestiona y protege la información y los servicios que considera críticos (ENI anexo).

2292 Consejo Internacional de Archiveros. Comité de Archivos de Gestión en Entorno Electrónico (2006): *Documentos electrónicos: manual para archiveros*, Madrid, Ministerio de Cultura, Subdirección General de Publicaciones, Información y Documentación. pág.219

Política marco: Política de firma electrónica que puede servir como marco general de interoperabilidad para el desarrollo de políticas particulares con el objeto de cubrir necesidades específicas de las organizaciones para una transacción determinada en un contexto concreto, o bien para su adopción como política de firma electrónica de una organización. Las políticas marco pueden convivir junto con otras políticas particulares. Un ejemplo de política marco es la Política de firma de la AGE.

Prestador de actividad de servicio: Cualquier persona física o jurídica que ofrezca o preste una actividad de servicio (ENI anexo).

Prestadores de servicios de certificación (PSC): Persona física o jurídica que expide certificados electrónicos o presta otros servicios en relación con la firma electrónica.

Principios básicos de seguridad: Fundamentos que deben regir toda acción orientada a asegurar la información y los servicios (ENI anexo).

Procedimiento administrativo: Proceso formal regulado jurídicamente para la toma de decisiones por parte de las AA.PP. para garantizar la legalidad, eficacia, eficiencia, calidad, derechos e intereses presentes, que termina con la resolución en la que se recoge un acto administrativo; este proceso formal jurídicamente regulado se implementa en la práctica mediante un proceso operativo que coincide en mayor o menor medida con el formal (ENI anexo). En la exposición de motivos de la LPA *«cauce formal de la serie de actos en que se concreta la actuación administrativa para la realización de un fin»*. «...conjunto de actuaciones que se producen en el seno de la Administración, articuladas conforme a un plan, que tienen por objeto la obtención y el procesamiento de información. Constituye, así concebido, un sistema de acción (de carácter interactivo) entre la Administración y el ciudadano, o entre las diversas Administraciones públicas»²²⁹³.

Proceso de gestión: Sistema por el que las administraciones públicas actúan e interaccionan entre sí y con los ciudadanos; están orientados en cada

2293 Schmidt Abbmann, Eberhard, «El procedimiento administrativo entre el principio del Estado de Derecho y el principio democrático», en Barnés Vázquez, Javier (Coord.). *El procedimiento administrativo en el Derecho comparado*, Civitas, Madrid, 1993.

caso al desarrollo de las actividades que les han sido encomendadas (e-EMGDE).

Proceso de seguridad: Método que se sigue para alcanzar los objetivos de seguridad de la organización. El proceso se diseña para identificar, medir, gestionar y mantener bajo control los riesgos a que se enfrenta el sistema en materia de seguridad (ENI anexo).

Proceso operativo: Conjunto organizado de actividades que se llevan a cabo para producir un producto o servicio; tiene un principio y fin delimitado, implica recursos y da lugar a un resultado (ENI anexo).

Programa de tratamiento de documentos: Secuencia coordinada de técnicas que permite la aplicación de los procesos de gestión de documentos sobre los documentos producidos por una organización a lo largo de su ciclo de vida.

Protocolo de Red de Tiempo —Network Time Protocol—(NTP): Protocolo para la sincronización de los relojes de sistemas informáticos en red.

Protocolo Simple de Transferencia de Correo Electrónico (SMTP): Protocolo de red basado en texto utilizado para el intercambio de mensajes de correo electrónico entre ordenadores y otros dispositivos.

Proveedor de Acceso a la Red SARA (PAS — Proveedor de Acceso a la red SARA—): Punto de Presencia (PdP) de la Red SARA que aloja un (AC) y proporciona, desde esta, acceso de la Red SARA a sus Unidades, Organismos y Entidades de Derecho dependientes.

Proxy: Programa o dispositivo que realiza una acción en representación de otro. Su finalidad más habitual es la de servidor proxy, que sirve para permitir el acceso a Internet a todos los equipos de una organización cuando sólo se puede disponer de un único equipo conectado, esto es, una única dirección de IP.

Puesta a disposición: Proceso de gestión documental cuyo objeto es proporcionar respuesta a una solicitud de consulta de un expediente, o una parte del mismo, por parte de un interesado.

Punto de acceso electrónico: Conjunto de páginas web agrupadas en un dominio de Internet cuyo objeto es ofrecer al usuario, de forma fácil e integrada, el acceso a una serie de recursos y de servicios dirigidos a

resolver necesidades específicas de un grupo de personas o el acceso a la información y servicios de una institución pública (ENI anexo).

Punto de Presencia (PdP): En el ámbito de la Red SARA, cualquier sede en la que existe una conexión directa a la Red, sin presencia de ningún órgano intermedio.

Recibo: Copia autenticada del escrito, solicitud o comunicación de que se trate, que incluye la fecha y hora de presentación y el número de entrada de registro.

Red Privada Virtual (RPV): Tipo de red que se configura dentro de una red pública para establecer un canal de comunicación que, mediante la utilización de técnicas de autenticación y cifrado, favorece la integridad y confidencialidad de los datos intercambiados.

Red SARA: Conjunto de infraestructuras tecnológicas que presta la red de comunicaciones que interconecta los sistemas de información de las AA.PP. españolas y permite el intercambio de información y servicios entre las mismas, así como la interconexión con las redes de las Instituciones de la Unión Europea y de otros Estados miembros.

Registro: Proceso de gestión de documentos paralelo al de la captura, establecido como un requisito legal, definido en la legislación de procedimiento administrativo como dotado de fe pública, que marca la incorporación de un documento al sistema de gestión de documentos de una Administración pública, mediante la adjudicación de un identificador único en el momento de su entrada en el sistema.

Regulación: Marco normativo, incluidos los requisitos de gestión de documentos (e-EMGDE).

Relación: Asociación entre dos o más entidades que tiene relevancia en un contexto de gestión y/o de gestión de documentos (e-EMGDE).

Relación de procedencia: Relación que proporciona el contexto de creación y uso de los documentos (e-EMGDE).

Remisión de un expediente: Proceso de gestión documental consistente en el intercambio de un expediente, o una parte del mismo, para su envío a un interesado, puede ser sustituida a todos los efectos legales por la puesta

a disposición de este, teniendo el interesado derecho a obtener copia del mismo.

Repositorio electrónico: Archivo centralizado donde se almacenan y administran datos y documentos electrónicos, y sus metadatos (ENI anexo).

Requisitos mínimos de seguridad: Exigencias necesarias para asegurar la información y servicios (ENI anexo).

Riesgo: Estimación del grado de exposición a que una amenaza se materialice sobre uno o más activos causando daños o perjuicios a la organización (ENI anexo).

Rúbrica: Rasgo o conjunto de rasgos de forma determinada, que como parte de la firma pone cada cual después de su nombre o título, y que a veces va sola, esto es, no precedida del nombre o título de la persona que rubrica. (RAE).

Sede electrónica: A efectos de interoperabilidad, aquella dirección electrónica disponible para los ciudadanos a través de redes de telecomunicaciones de la que es titular una A.P., órgano o entidad administrativa.

Seguridad de las redes y de la información: Capacidad de las redes o de los sistemas de información de resistir, con un determinado nivel de confianza, los accidentes o acciones ilícitas o malintencionadas que comprometan la disponibilidad, autenticidad, integridad y confidencialidad de los datos almacenados o transmitidos y de los servicios de dichas redes y sistemas ofrecen o hacen accesibles (ENI anexo).

Sellado de tiempo: Acreditación a cargo de un tercero de confianza de la fecha y hora de realización de cualquier operación o transacción por medios electrónicos (LAE anexo).

Sello de tiempo: Asignación por medios electrónicos de una fecha y hora a un documento electrónico con la intervención de un prestador de servicios de certificación en función de autoridad de sellado de tiempo, que actúa como tercero de confianza, que asegure la exactitud e integridad de la marca de tiempo del documento (ENI anexo).

Serie documental: Conjunto de unidades archivísticas producidas en el desarrollo de una función o actividad administrativa regulada por una norma de procedimiento (Ley 3/2005, de 15 de junio –Valencia-).

Servicio de interoperabilidad: Cualquier mecanismo que permita las Administraciones públicas compartir datos e intercambiar información mediante el uso de las tecnologías de la información (ENI anexo).

Servicio: Cualquier actividad realizada por la organización (o bajo un cierto control, por una organización especializada o no) dirigida al ciudadano y que satisfaga sus necesidades, derechos u obligaciones. Un servicio puede estar asociado con uno o varios procedimientos administrativos, o por el contrario, no tener relación alguna.

Servicios acreditados: Servicios prestados por un sistema con autorización concedida por la autoridad responsable, para tratar un tipo de información determinada, en unas condiciones precisas de las dimensiones de seguridad, con arreglo a su concepto de operación (ENI anexo)

Servicios horizontales: Servicios comunes que facilitan el despliegue de la oferta de administración electrónica, y a los que las diferentes organizaciones pueden acceder e integrarlos con los servicios finales que prestan a sus ciudadanos.

Servicios verticales: Servicios específicos que proveen las AA.PP., en el marco de sus competencias y bajo su responsabilidad, y que utilizan la Red SARA u otras infraestructuras como mecanismo para su interoperabilidad.

Sistema de Aplicaciones y Redes para las Administraciones (SARA): Conjunto de infraestructuras tecnológicas que permiten conectar en red a todas las administraciones que lo deseen, facilitando un sistema de intercambio de aplicaciones entre administraciones.

Sistema de Detección de Intrusos (IDS): Sistema de seguridad utilizado para la detección de accesos no autorizados a un equipo informático o a una red.

Sistema de firma electrónica: Conjunto de elementos intervinientes en la creación de una firma electrónica. En el caso de la firma electrónica basada en certificado electrónico, componen el sistema, al menos, el certificado electrónico, el soporte, el lector, la aplicación de firma utilizada y el sistema de interpretación y verificación utilizado por el receptor del documento firmado (LAE anexo).

Sistema de gestión de documentos: Marco definido por la política de gestión de documentos de una organización donde se integran los recursos y se implantan las prácticas de gestión de documentos (establecidas en forma de programa de tratamiento) en una organización, integran el sistema, además de la política, los recursos, el programa de tratamiento y los documentos incorporados a dicho sistema.

Sistema de gestión de la seguridad de la información (SGSI): Sistema de gestión que, basado en el estudio de los riesgos, se establece para crear, implementar, hacer funcionar, supervisar, revisar, mantener y mejorar la seguridad de la información. El sistema de gestión incluye la estructura organizativa, las políticas, las actividades de planificación, las responsabilidades, las prácticas, los procedimientos, los procesos y los recursos (ENI anexo).

Sistema de información: Conjunto organizado de recursos para que la información se pueda recoger, almacenar, procesar o tratar, mantener, usar, compartir, distribuir, poner a disposición, presentar o transmitir (ENI anexo).

Sistema de Nombres de Dominio (DNS): Sistemas que almacenan la información acerca de nombres de dominio y su correspondiente dirección IP para la traducción de los nombres o alias de dominios a direcciones IP.

Soporte: Objeto sobre el cual o en el cual es posible grabar y recuperar datos (ENI anexo).

sTESTA: Evolución de TESTA a una red de alta seguridad.

TESTA (Trans European Services for Telematics between Administrations): Red que permite la interconexión y comunicación entre las redes de los distintos Estados miembros de la Unión Europea y de éstos con la Comisión.

Trámite: Cada uno de los estados y diligencias que hay que recorrer en un negocio hasta su conclusión (ENI anexo).

Trazabilidad: Propiedad o característica consistente en que las actuaciones de una entidad pueden ser imputadas exclusivamente a dicha entidad (ENI anexo). En el ámbito de la gestión de documentos, proceso que facilita el seguimiento de la creación, incorporación, movimiento, uso y eventual

modificación de los documentos dentro de un sistema de gestión de documentos.

Unidad archivística: Elemento básico de las agrupaciones documentales: puede ser simple, cuando se trata de un solo documento, o compuestas, cuando se compone de una agregación sucesiva de documentos relacionados entre sí, que conforman un expediente (Ley 3/2005, de 15 de junio –Valencia-).

Uso generalizado por los ciudadanos: Usado por casi todas las personas físicas, personas jurídicas y entes sin personalidad que se relacionen o sean susceptibles de relacionarse con las Administraciones públicas españolas (ENI anexo).

VALIDe: Servicio online de validación de certificados, y verificación y generación de firmas electrónicas. Proporciona, además, un demostrador de la plataforma @firma para facilitar la integración de los servicios de @firma.

Ventanillas únicas o espacios comunes: Modos o canales (oficinas integradas, atención telefónica, páginas en Internet y otros) a los que los ciudadanos pueden dirigirse para acceder a las informaciones, trámites y servicios públicos determinados por acuerdo entre varias administraciones.

Verificador: Entidad, ya sea persona física o jurídica, que valida o verifica una firma electrónica apoyándose en las condiciones exigidas por una política de firma concreta. Puede ser una entidad de validación de confianza o una tercera parte que esté interesada en la validez de una firma electrónica.

Virtual Private LAN (Local Area Network) Services (VPLS): tipo de VPN que permite comunicaciones seguras multipunto-multipunto en redes IP.

Vulnerabilidad: Una debilidad que puede ser aprovechada por una amenaza (ENI anexo).

Vulnerabilidades: Fallos o huecos de seguridad detectados en algún programa o sistema informático, que los virus utilizan para propagarse e infectar. Estos errores de programación y/o diseño permiten que un

tercero se aprovecha de ellos para realizar acciones tales como ataques, intrusiones o cualquier otro uso indebido.

Anexo 3: metadatos del documento administrativo electrónico ejemplo

METADATOS				
Metadatos	Obligación	Contenido	Capa/comentario	
eEMGDE0 TipoEntidad	Condicional	Documento	2	
eEMGDE1 Categoría	Obligatorio	Documento Simple	2	
eEMGDE2 Identificador				
eEMGDE2.1 SecuencialIdentificador	Obligatorio	ES_A14003518_2013_SIVTMngwWjgyWA==	3	
eEMGDE2.2 EsquemaIdentificador	Condicional	ES_<Organo> <AAAA>_ <ID_especifico>	3	
eEMGDE3 Nombre				
eEMGDE3.1 NombreNatural	Condicional	Autorización, compromiso, reconocimiento de obligación y propuesta de pago con retención	8	
eEMGDE3.2 EsquemaNombre	Condicional			
eEMGDE4 Fechas				
eEMGDE4.1 FechaInicio	Obligatorio	2013-03-20T10:17:43	Sello de tiempo	
eEMGDE4.2 FechaFin	Condicional			
eEMGDE5 Descripción	Opcional	Cursos Universidad del Mar	20	
eEMGDE6. EntidadRelacionada				
eEMGDE6.1 IdEntidadRelacionada	Obligatorio	ES_A14003518_2013_SlhTMdgwPjgysA==	17	
eEMGDE6.2 EsquemaIdEntidadRelacionada	Condicional	ES_<Organo> <AAAA> <ID_Especifico>	17	
eEMGDE6.3 RolRelación	Obligatorio	1	17	
eEMGDE7 Jurisdicción	Opcional	España	2	
eEMGDE8 Seguridad	Condicional			
eEMGDE8.1 ClasificacionSeguridad	Condicional			

METADATOS				
Metadatos	Obligación	Contenido	Capa/comentario	
eEMGDE8.1.1 ClasificacionAcceso	Condional	Clasificado	Si alguna capa dato protegida o reservada (cambia en copias auténticas parciales)	
eEMGDE8.1.2 CodigoPoliticaControlAcceso	Condional	D	Si alguna capa dato protegida o reservada (cambia en copias auténticas parciales)	
eEMGDE8.2 AdvertenciaSeguridad				
eEMGDE8.2.1 TextoAdvertencia	Condional	Accesible sólo a personal del AGE, Control Interno y Unidad Orgánica	Según contenido metadato 8.1.1 y 8.1.2	
eEMGDE8.2.2 Categoria	Condional	Sólo persona autorizada	Según contenido metadato 8.1.1 y 8.1.2	
eEMGDE8.3 Permisos	Condional			
eEMGDE8.4 SensibilidadDatosCaracterPersonal	Condional	Básico	Si alguna capa dato protegido (cambia en copias auténticas parciales)	
eEMGDE8.5 ClasificacionENS	Condional	Bajo	2	
eEMGDE9 DerechosAccesoUsoReutilizacion				
eEMGDE9.1 CondicionesAccesoUsoReutilización	Condional	Accesible	Si alguna capa dato protegida o reservada (cambia en copias auténticas parciales)	
eEMGDE9.2 TipoAcceso	Condional	Acceso Restringido (B)	Si alguna capa dato protegida o reservada (cambia en copias auténticas parciales)	
eEMGDE10 Contacto				
eEMGDE10.1 TipoContacto	Condional			
eEMGDE10.2 DatoContacto	Condional			
eEMGDE10.3 Puesto	Condional			
eEMGDE11 Idioma	Condional	es	2	
eEMGDE12 PuntosAcceso				

METADATOS				
Metadatos	Obligación	Contenido	Capa/comentario	
eEMGDE12.1 TerminoPuntoAcceso	Opcional	ADOK#	7	
eEMGDE12.2 IdPuntoAcceso	Condional			
eEMGDE12.3 EsquemaPuntoAcceso	Condional			
eEMGDE13 Calificacion				
eEMGDE13.1 Valoracion	Condional	Permanente	2	
eEMGDE13.2 Dictamen				
eEMGDE13.2.1 TipodeDictamen	Condional	Conservación Permanente	2	
eEMGDE13.2.2 AccionDictaminada	Condional	Retener Permanentemente	2	
eEMGDE14 CaracteristicasTecnicas				
eEMGDE14.1 SoporteOrigen	Obligatorio	Digital	2	
eEMGDE14.2 NombreFormato	Obligatorio	XML	2	
eEMGDE14.3 VersiónFormato	Opcional	XML 1.0	2	
eEMGDE14.4 NombreAplicacionCreacion	Condional	Java	2	
eEMGDE14.5 VersionAplicacionCreacion	Condional	6	2	
eEMGDE14.6 RegistroFormatos	Condional			
eEMGDE14.7 Resolucion	Condional	200 ppp		
eEMGDE14.8 Tamano				
eEMGDE114.8.1 Dimensiones Físicas	Condional	297, 210, 0,1		
eEMGDE114.8.2 TamanoLogico	Condional	1.055.744	Debe proporcionarlo el sistema	
eEMGDE14.8.3 Cantidad	Opcional	1 fichero	2	

METADATOS				
Metadatos	Obligación	Contenido	Capa/comentario	
eEMGDE14.8.4 Unidades	Condicional	Byte	2	
eEMGDE15 Ubicacion				
eEMGDE15.1 Soporte	Opcional		Información suministrada por el gestor documental	
eEMGDE15.2 Localizacion	Condicional		Información suministrada por el gestor documental	
eEMGDE16 VerificacionIntegridad				
eEMGDE16.1 Algoritmo	Condicional	SHA-1	2	
eEMGDE16.2 Valor	Condicional	WZPTRhzt9nGIP8zj5PMaH+m6ao8=	Debe proporcionarlo el sistema	
eEMGDE17 Firma				
eEMGDE17.1 TipoFirma	Obligatorio	Firma electrónica avanzada	Debe proporcionarlo el sistema	
eEMGDE17.2 FormatoFirma	Condicional	XAdES internally detached	Debe proporcionarlo el sistema	
eEMGDE17.3 RolFirma	Condicional	Valida	15	
eEMGDE18 TipoDocumental	Condicional	Resolución	7	
eEMGDE19 Prioridad	Opcional	P	2	
eEMGDE20 EstadoElaboracion				
eEMGDE20.1 DenominacionEstado	Obligatorio	Original	2	
eEMGDE20.2 CaracteristicasCopia				
eEMGDE20.2.1 TipoCopia	Condicional			
eEMGDE20.2.2 Motivo	Condicional			
eEMGDE21 Trazabilidad				
eEMGDE21.1 Accion	Condicional	Firma	15	

METADATOS			
Metadatos	Obligación	Contenido	Capa/comentario
eEMGDE21.2 MotivoReglado	Condicional	Vicerrector de Economía e Infraestructuras. Resolución 283/2010, de 6,-05-2010; BORM de 17-05-2010	12
eEMGDE21.3 UsuarioAccion	Condicional	Antonio Calvo-Flores Segura	22
eEMGDE21.4 Descripcion	Opcional		
eEMGDE21.5 ModificacionMetadatos	Condicional		
eEMGDE21.6 HistoriaCambio			
eEMGDE21.6.1 NombreElemento	Condicional		
eEMGDE21.6.2 ValorAnterior	Condicional		
eEMGDE22 Clasificacion			
eEMGDE22.1 CodigoClasificacion	Obligatorio	F129	2
eEMGDE22.2 DenominacionClase	Obligatorio	Documento de Gasto	2

- Sub-elementos
- En papel
- Para todos los documentos
- Automático
- Vacío
- Tabulado en origen
- Automático (desde otro doc.)

Anexo 4: atributos del documento administrativo electrónico ejemplo

CAPA		ATRIBUTOS									
Orden	Nombre	Metadato			Tipo	Referencia	Posición	Protección			
1	Imagen Corporativa (logo)	<eEMUMUDE.Escudo> Según acuerdo de Consejo de Gobierno de fecha 13/02/2009			Imagen	IM/1	12,5-0	Sin protección			
	Imagen Corporativa (nombre)				Texto	TX/1	12,5-165				
	Imagen Corporativa (comunicación)				Texto	TX/2	272-65				
2	Plantilla	<eEMGDE0> Documento			Tabla	TA/1	34-112	Sin protección			
		<eEMGDE1> Documento simple									
		<eEMGDE7> España									
		<eEMGDE8,5> Bajo									
		<eEMGDE11> es									
		<eEMGDE13,1> Permanente									
		<eEMGDE13,2,1> Conservación permanente									
		<eEMGDE13,2,2> Retener permanentemente									
		<eEMGDE14,1> Digital									
		<eEMGDE14,2> XML									
		<eEMGDE14,3> XML 1.0									
		<eEMGDE14,4> Java									
		<eEMGDE14,5> 6									
		<eEMGDE14,8,3> 1 fichero									
		<eEMGDE14,8,4> Byte									
		<eEMGDE16,1> SHA-1									

CAPA		ATRIBUTOS				
Orden	Nombre	Metadato	Tipo	Referencia	Posición	Protección
		<eEMGDE19> P				
		<eEMGDE20,1> Original				
		<eEMGDE22,1> F129				
		<eEMGDE22,2> Documento de gasto				
		<eEMUMUDE.Plantilla> UMU-AGE-DOCGTO-ADOK#-02				
3	Localizador	<eEMGDE2.1> ES_A14003518_2013_SIVTMngwWjgyWA== <eEMGDE2.2> ES_<Organo>_<AAAA>_ <ID_especifico>	Tabla	TA/2	44-0	Sin protección
4	Referencia	<eEMUMUDE.ReferenciaERP> 112/2013	Tabla	TA/3	44-135	Sin protección
5	Moneda	<eEMUMUDE.Moneda> Euro	Texto	TX/3	266-13	Sin protección
6	Paginación	<eEMUMUDE.TotalPaginas> (Sólo doc. PDF) 3	Texto	TX/4	266-175	Sin protección
7	Título	<eEMGDE12.1> ADOK# <eEMGDE18> Resolución	Texto	TX/5	61-C	Sin protección
8	Palabra Clave	<eEMGDE3.1> Autorización, compromiso, reconocimiento de obligación y propuesta de pago con retención	Texto	TX/6	67-C	Sin protección
9	Competencia institución	<eEMUMUDE.CompetenciaInstitucion> Ley Orgánica 6/2001 de 21 de diciembre	Texto	TX/7		Sin protección
10	Competencia órgano		Texto	TX/8		Sin protección

CAPA		ATRIBUTOS								
Orden	Nombre	Metadato	Tipo	Referencia	Posición	Protección				
11	Delegación		Texto	TX/9		Sin protección				
12	Órgano delegado	<eEMGDE21.2> Vicerrector de Economía e Infraestructuras. Resolución 283/2010, de 6,-05-2010; BORM de 17-05-2010	Texto	TX/10		Sin protección				
13	Inicio		Texto	TX/11		Sin protección				
14	Cargo crédito		Texto	TX/12		Sin protección				
15	Resolución	<eEMGDE17.3> Valida	Texto	TX/13		Sin protección				
		<eEMGDE21.1> Crea								
16	Cargo/Puesto		Texto	TX/14		Sin protección				
17	Responsable económico	<eEMGDE6.1> ES_A14003518_2013_SlhTMdgdwPigysA==	Tabla	TA/4		Reservada				
		<eEMGDE6.2> ES_<Organo>_<AAAA>_<ID_especifico>								
		<eEMGDE6.3> 1								
18	Factura/justificante		Tabla	TA/5		Reservada				
19	Retención crédito	<eEMUMUDE.DocumentoPadre> ES_A14003518_2013_SIVTMngwWjVTUg==	Tabla	TA/6		Reservada				
20	Aplicación presupuesto	<eEMGDE5> Cursos Universidad del Mar	Tabla	TA/7		Reservada				
21	Tercero		Tabla	TA/8		Reservada				
22	Datos delegado	<eEMGDE21.3> Antonio Calvo-Flores Segura. 123456789	Tabla	TA/9		Sin protección				

CAPA		ATRIBUTOS				
Orden	Nombre	Metadato	Tipo	Referencia	Posición	Protección
23	Signatario		Tabla	TA/10		Sin protección
24	Datos Personales	<eEMUMUDE.DatosPersonales> (Repetible) 123456789-123456789-123456789	Tabla	TA/11		LOPDP
25	Fin procedimiento	<eEMUMUDE.FinProcedimiento> SI	Texto	TX/15		Sin protección
26	Recurso	<eEMUMUDE.Recurso> Directamente ante la Jurisdicción contencioso_administrativa o potestativo de reposición	Texto	TX/16		Sin protección
27	Notificación	<eEMUMUDE.Notificacion> SI	Texto	TX/17		Sin protección

Número metadato eEMGDE
Metadato UMU
Contenido metadatos

Anexo 5: breve bibliografía de los autores de las citas

Bia, Alejandro: *«la preservación digital, ¿un problema tecnológico?»*. Doctor ingeniero en informática. Ha estudiado en la Universidad ORT del Uruguay, en la Universidad de Oxford, y en la Universidad de Alicante. Actualmente es profesor a tiempo completo de la Universidad Miguel Hernández.

Cervantes (de) Saavedra, Miguel: *«ninguna ciencia, en cuanto a ciencia, engaña; el engaño está en quien no la sabe»*. Soldado, novelista, poeta y dramaturgo español. Es considerado una de las máximas figuras de la literatura española y universalmente conocido por haber escrito Don Quijote de la Mancha.

Gibran, Jalil: *«un poco de conocimiento que actúa es más valioso que mucho conocimiento ocioso»*. Poeta, pintor, novelista y ensayista libanés.

Einstein, Albert: *«Si buscas resultados distintos, no hagas siempre lo mismo»*. *«No podemos resolver problemas usando el mismo tipo de pensamiento que usamos cuando los creamos»*. Es considerado como el científico más importante del siglo XX. En 1915 presentó la teoría de la relatividad general, en la que reformuló por completo el concepto de gravedad

Eco, Umberto: *«Los libros no están hechos para pensar, sino para ser sometidos a investigación»*. Distinguido crítico literario, semiólogo y comunicólogo. Es el autor de la novela *«El nombre de la rosa»*.

Allen, Woody: *«Me interesa el futuro porque es el sitio donde voy a pasar el resto de mi vida»*. (Allan Stewart Königsberg). Director, guionista, actor, músico, dramaturgo, humorista y escritor estadounidense, ganador del premio Óscar en cinco ocasiones.

Da Vinci, Leonardo: *«La ciencia más útil es aquella cuyo fruto es el más comunicable»*. Pintor florentino. Notable polímata del Renacimiento italiano (a la vez anatomista, arquitecto, artista, botánico, científico, escritor, escultor, filósofo, ingeniero, inventor, músico, poeta y urbanista. Es considerado como uno de los más grandes pintores de todos los tiempos y probablemente es la persona con el mayor número de talentos en múltiples disciplinas que jamás ha existido.

Sócrates: «*La ciencia humana consiste más en destruir errores que en descubrir verdades.*». Filósofo clásico ateniense, considerado como uno de los más grandes, tanto de la filosofía occidental como de la universal.

