

El marco general de la administración electrónica en Andalucía: situación actual y necesidades normativas

Eduardo Gamero Casado

Catedrático de Derecho Administrativo
Universidad Pablo de Olavide, de Sevilla

SUMARIO: I. RÉGIMEN JURÍDICO BÁSICO DE LA ADMINISTRACIÓN ELECTRÓNICA. 1. La administración electrónica: concepto, ventajas e inconvenientes. 2. Normativa estatal básica en materia de administración electrónica. 3. Reparto competencial en materia de administración electrónica. A. Las reglas generales de reparto competencial. B. En particular, el derecho de acceso electrónico de los ciudadanos a los servicios públicos. Los *servicios mínimos* de administración electrónica. II. EL MODELO ANDALUZ DE ADMINISTRACIÓN ELECTRÓNICA. 1. Normativa autonómica en materia de administración electrónica: el inexplorable letargo andaluz. 2. Principios propios del modelo andaluz de administración electrónica. En particular, el principio de horizontalidad y la creación de herramientas, plataformas, aplicaciones y sistemas comunes de administración electrónica. III. LAS SEDES ELECTRÓNICAS DE LA JUNTA DE ANDALUCÍA Y LAS RELACIONES DE LA ADMINISTRACIÓN AUTONÓMICA CON LA CIUDADANÍA. 1. Las sedes electrónicas. 2. La información a la ciudadanía. 3. Las relaciones de la Administración autonómica con la ciudadanía por medios electrónicos. 4. La Plataforma de Relación con la Ciudadanía Andaluza (Clara). IV. LA IDENTIFICACIÓN ELECTRÓNICA. V. EL REGISTRO ELECTRÓNICO DE LA JUNTA DE ANDALUCÍA. VI. LAS NOTIFICACIONES ELECTRÓNICAS DE LA JUNTA DE ANDALUCÍA. VII. EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO ELECTRÓNICO. LOS ACTOS Y DOCUMENTOS ADMINISTRATIVOS EN SOPORTE ELECTRÓNICO. VIII. LOS PAGOS TELEMÁTICOS. IX. REUNIONES VIRTUALES DE LOS ÓRGANOS COLEGIADOS. EN PARTICULAR, EL CONSEJO DE GOBIERNO. BIBLIOGRAFÍA

RESUMEN:

A principios de este siglo, Andalucía se convirtió en un referente mundial en desarrollos de administración electrónica, y en el plano jurídico adoptó normas adecuadas en la materia. Tras la aprobación de la Ley 11/2007, de acceso electrónico de los ciudadanos a los servicios públicos, ha mantenido una posición de vanguardia en el Gobierno electrónico, pero ha descuidado completamente el plano normativo. Actualmente, la necesidad de dictar normas reguladoras de la administración electrónica es imperiosa, pues se encuentra en entredicho el ejercicio efectivo de los derechos básicos que reconoce la ley. En este trabajo se expone la situación que presenta la administración electrónica en Andalucía, la esfera competencial autonómica en la materia y su regulación vigente, y se insiste en la necesidad de abordar una importante labor normativa en ejecución de las remisiones derivadas de la Ley 11/2007.

Palabras clave: Administración electrónica. Competencias autonómicas. Derechos de la ciudadanía. Ley de acceso electrónico.

ABSTRACT:

At the beginning of this Century, Andalusia became a world reference on developments of eGovernment, and adopted appropriate rules in the legal field. After the adoption of the Act Nr. 11/2007, on electronic access of citizens to the public services, has maintained a leading position in the eGovernment, but has completely neglected the legal regulation. Currently, the need to issue rules concerning eGovernment is imperative, as is now in question the effective exercise of basic rights recognized by the law. This paper sets out the situation that presents the eGovernment in Andalusia, the extent of the autonomic decision-making power in this field, and its existing regulations, and stresses the need to address a major legal activity in implementation of the referrals arising from the 11/2007 Act.

Key words: eGovernment. Autonomic extend of decision-making power. Citizens' rights. E-Government Act.

I. RÉGIMEN JURÍDICO BÁSICO DE LA ADMINISTRACIÓN ELECTRÓNICA

1. La administración electrónica: concepto, ventajas e inconvenientes

La administración electrónica se define como “el uso de las tecnologías de la información y las comunicaciones en las Administraciones públicas, combinado con cambios organizativos y nuevas aptitudes, con el fin de mejorar los servicios públicos y los procesos democráticos y reforzar el apoyo a las políticas públicas”¹. Se comprende pues que la administración electrónica no constituye una mera implantación de las tecnologías de la comunicación y la información a la gestión administrativa, sino que supone dos elementos mucho más ambi-

¹ Cfr. “El papel de la administración electrónica en el futuro de Europa”, comunicación al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones, COM (2003) 567 final, de 26 de septiembre (comunicación no publicada en el *Diario Oficial*). Esta es la definición más extendida. En lo que se refiere a las aportaciones doctrinales, CERRILLO MARTÍNEZ, A. (2006): *Órganos colegiados electrónicos*, Aranzadi, Cizur Menor (Navarra), pág. 26 describe la administración electrónica como “un modelo de Administración pública basado en el uso intensivo de las nuevas tecnologías de la información y el conocimiento, con el objetivo de mejorar la eficiencia interna, las relaciones interadministrativas y las relaciones de la Administración con los ciudadanos”; MARTÍNEZ GUTIÉRREZ, R. (2007): “Administración Electrónica: origen, definición institucional y contexto actual”, *Revista Aranzadi de Derecho y Nuevas Tecnologías*, nº 14, pág. 96, la define como “un nuevo modelo de administrar basado en la aplicación de las tecnologías de la información y la comunicación en el desarrollo de las actividades administrativas [que] tiene dos dimensiones: de un lado, la dimensión interna, que comprende la aplicación de las TICs en el trabajo administrativo interno y en las relaciones interadministrativas; y de otro lado, la dimensión externa, referida a la aplicación de las TICs con el objetivo de ofrecer servicios públicos y procedimientos administrativos en sede electrónica a los administrados”; por último, BARRIUSO RUIZ, C. (2007): *Administración electrónica*, Dykinson, Madrid, pág. 23, define a la Administración electrónica como “el uso de la informática y las TIC en el sector público, como herramienta estratégica para la modernización de sus estructuras y mejora de sus servicios, procesos, gestión administrativa y democrática y sus políticas públicas, lo que impone a las Administraciones públicas no solo simplificar sus procedimientos administrativos y reducir el coste económico, sino mejorar la transparencia, eficiencia, accesibilidad, productividad y calidad de sus servicios públicos, ofreciéndolos de forma interoperable y multicanal”. Otras definiciones en el contexto español y comparado en ALLI ARANGUREN, J.C.; ENÉRIZ OLAECHEA, F.J. (dirs.) (2008): *La administración electrónica en la Administración de la Comunidad Foral de Navarra. Comentarios a la Ley Foral 11/2007, de 4 de abril*, Gobierno de Navarra, Pamplona, págs. 41 y sigs.; LÓPEZ LÓPEZ, C. (2007): *La administración electrónica en Andalucía*, CEMCI-Diputación de Granada, Granada, págs. 22 y sigs.

ciosos: por una parte, el finalista o teleológico, que orienta la implantación de la administración electrónica al objetivo de mejorar la actividad administrativa (interna o doméstica y externa, tanto interadministrativa como en relación con la ciudadanía); en segundo lugar, no basta con el mero uso o implantación de recursos tecnológicos al quehacer administrativo, sino que para lograr ese propósito subyacente es preciso combinar el desarrollo tecnológico con cambios organizativos y nuevas aptitudes, tomando en definitiva la administración electrónica como un pretexto para la modernización y la simplificación administrativas.

En la actualidad, el desarrollo de la administración electrónica no representa ya un alarde o un rasgo de vanguardia: constituye, por el contrario, una exigencia elemental de buena administración, a fin de prestar a la ciudadanía servicios acordes a la sociedad contemporánea en la *Era de la Información*². En este sentido, son sobradamente conocidas las ventajas que representa la administración electrónica en relación con los derechos de la ciudadanía y la satisfacción del principio de eficacia (léase deber de buena Administración)³.

² Ya se encuentra generalizadamente admitido que las tecnologías de la información y la comunicación han supuesto el inicio de un nuevo período histórico, bautizado con ese nombre; véase la obra precursora de esta idea, a saber, CASTELLS, M. (2005): *La era de la información. La sociedad red*, Alianza Editorial, Madrid. Esta percepción es la que funda el convencimiento de que los servicios de administración electrónica son actualmente una verdadera exigencia material y no una mera concesión graciosa.

³ Para una exposición detenida de las ventajas e inconvenientes de la administración electrónica, véanse, entre otros, PIÑAR MAÑAS, J.L. (2007): “Revolución tecnológica, Derecho administrativo y Administración pública”, en *La autorización administrativa. La Administración electrónica. La enseñanza del Derecho administrativo hoy*, Aranzadi, Cizur Menor, págs. 51 y sigs.; PALOMAR OLMEDA, A. (2007): *La actividad administrativa realizada por medios electrónicos*, Aranzadi, Cizur Menor (Navarra), págs. 17 y sigs.; BARNÉS VÁZQUEZ, J. (2000): “Una reflexión introductoria sobre el Derecho administrativo y la Administración pública de la sociedad de la información y del conocimiento”, *RAAP*, n° 40, págs. 26 y sigs.; MUÑOZ MACHADO, S. (2000): *La regulación de la red. Poder y Derecho en Internet*, Taurus, Madrid, págs. 37 y sigs.; 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, vol. 1, págs. 1276 y sigs.; VALERO TORRIJOS, J. (2007): *El régimen jurídico de la e-Administración*, 2ª Ed., Comares, Granada; GÓMEZ PUENTE, M. (2007): “La Administración electrónica”, en *La autorización administrativa. La Administración electrónica. La enseñanza del Derecho administrativo hoy*, Aranzadi, Cizur Menor, págs. 93 y sigs.; BLASCO DÍAZ, J.L. y FABRA VALLS, M. (2007): *Administración electrónica en España: experiencias y perspectivas de futuro*, Universitat Jaume I, Castellón; TEROL BECERRA, M.J. (Dir.) (2005): *Los derechos fundamentales y las nuevas tecnologías*, n° 1 de la revista *Nuevas políticas públicas. Anuario multidisciplinar para la modernización de las Administraciones públicas*, Instituto Andaluz de Administración Pública, Sevilla; y SANCHO ROYO, D. (2005): *Sociedad de la información y gobierno*, Instituto Andaluz de Administración Pública, Sevilla.

Parece claro que en la actualidad los poderes públicos han adquirido conciencia de la necesidad de implantar soluciones de administración electrónica que permitan alcanzar tales beneficios. Pero al propio tiempo, no es fácil implantar soluciones de administración electrónica, pues diferentes factores complican extraordinariamente este propósito. Para ello, el primer paso es incorporar al ordenamiento jurídico las normas necesarias para regular el uso de las tecnologías de la información y la comunicación, y concretar su valor jurídico. Veamos seguidamente cuál es el marco normativo de la administración electrónica en nuestro ordenamiento.

2. Normativa estatal básica en materia de administración electrónica

Hasta fechas relativamente recientes, no existían normas con fuerza de ley que regulasen el régimen jurídico aplicable al uso de las tecnologías de la información y la comunicación por las Administraciones públicas, más allá del art. 45 de la Ley 30/1992, que bajo la rúbrica “Incorporación de medios técnicos”, ya en su redacción inicial atendía a esta cuestión, si bien de manera poco satisfactoria⁴; el texto fue objeto de un desarrollo reglamentario específico para la Administración del Estado⁵. También supone un precedente relevante la ordenación jurídica de la firma electrónica, inicialmente contenida en el Real Decreto–Ley 14/1999, de 17 de septiembre, y posteriormente en la Ley 59/2003, de 19 de diciembre, de Firma Electrónica, por cuanto que contiene preceptos que regulan específicamente el uso de la firma electrónica en el ámbito jurídico–administrativo⁶. Y aunque no se deban olvidar los antecedentes

⁴ Los análisis más detenidos de ese precepto se debieron a GONZÁLEZ PÉREZ, J. y GONZÁLEZ NAVARRO, F.: *Comentarios a la Ley, op.loc.cit.*; VALERO TORRIJOS, J.: *El régimen jurídico...*, op. cit. (1ª ed., 2004); BAUZÁ MARTORELL, F.J. (2002): *Procedimiento administrativo electrónico*, Comares, Granada; y DAVARA RODRÍGUEZ, M.A. (1993): “El documento electrónico en la vigente Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común”, *RAP*, nº 131.

⁵ Mediante el Real Decreto 263/1996, de 16 de febrero, por el que se regula la utilización de técnicas electrónicas, informáticas y telemáticas por la Administración General del Estado.

⁶ Por otra parte, una decisión estratégica en orden a la generalización de la firma electrónica fue la regulación de la prestación de servicios de seguridad por la Fábrica Nacional de Moneda y Timbre–Real Casa de la Moneda, que se incluyó en el art. 81 de la Ley 66/1997, de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social. En esa disposición reside el encargo de implantar y generalizar el certificado electrónico reconocido expedido por la FNMT y que tanto se ha generalizado después, contribuyendo de manera decisiva al impulso de la administración electrónica en España.

normativos en materia tributaria, firma electrónica e impulso de la Sociedad de la Información y el comercio electrónico⁷, en realidad la primera incorporación de determinaciones normativas relevantes en materia de administración electrónica vino de la mano de la Ley 24/2001, de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social, que modificó tanto el art. 38 LRJPAC para regular los registros telemáticos, como el art. 59 de la propia Ley para regular las notificaciones telemáticas: esta reforma representa un cambio de tendencia en la regulación de la administración electrónica en España, y empieza a abrir el camino a disposiciones básicas estatales de carácter general en esta materia, así como a un desarrollo reglamentario que comienza a conformar un cuerpo normativo específico⁸.

Se abona así el campo para la aprobación de la Ley 11/2007, de 22 de junio, de acceso electrónico de los ciudadanos a los servicios públicos (en lo sucesivo, LAE), una Ley de cabecera para un nuevo grupo normativo que atiende a la principal necesidad subyacente en la cuestión: introducir seguridad jurídica en el uso de las tecnologías de la información y la comunicación en las relaciones jurídico-administrativas. Dos de los principales obstáculos al impulso de la administración electrónica son la desconfianza de los ciudadanos y la existencia de recelos jurídicos; la aprobación de una Ley como ésta contribuye a incrementar la confianza de los ciudadanos y a disipar gran parte de los recelos jurídicos, al aclarar suficientemente los concretos requisitos que debe reunir el uso de los medios electrónicos y telemáticos en las relaciones jurídico-administrativas y el valor jurídico que se confiere a las actuaciones realizadas en soporte electrónico. Remito el comentario de los contenidos de la Ley que tienen que ver con este trabajo a los diferentes apartados específicos que se desarrollan a continuación. Únicamente señalo ahora la extraordinaria oportunidad y calidad de este texto, y la necesidad de desarrollo normativo que evidencia en algunos aspectos cruciales para lograr su aplicación efectiva.

⁷ Véase lo que expongo sobre tales cuestiones en GAMERO CASADO, E.: "Introducción. El Derecho administrativo ante la *Era de la Información*", en GAMERO CASADO, E. y VALERO TORRIJOS, J. (2010): *La Ley de administración electrónica. Comentario sistemático a la Ley 11/2007, de acceso electrónico de los ciudadanos a los servicios públicos*, Aranzadi, Cizur Menor (Navarra), págs. 73 y sigs.

⁸ En el que cabe destacar el Real Decreto 209/2003, de 21 de febrero, por el que se 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; disposición que a su vez fue desarrollada por la Orden PRE/1551/2003, de 10 de junio, por la que se desarrolla la disposición final primera del Real Decreto 2009/2003.

En ese sentido, la Administración del Estado ha completado ya el conjunto de normas necesarias para el desarrollo de la Ley 11/2007. En primer lugar, conviene mencionar dos reglamentos estatales de carácter básico: el 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; y el Real Decreto 4/2010, de la misma fecha, por el que se regula el Esquema Nacional de Interoperabilidad en el ámbito de la Administración Electrónica. Y en segundo término, es preciso referirse al Real Decreto 1671/2009, de 6 de noviembre, por el que se desarrolla parcialmente la Ley 11/2007, de 22 de junio, de acceso electrónico de los ciudadanos a los servicios públicos, que atiende a los mandatos de remisión normativa contenidos en la Ley, cuyo alcance se expone un poco más adelante. La utilidad específica que entraña este último es que, en virtud de la cláusula constitucional de supletoriedad del Derecho estatal, sus postulados resultan aplicables en Andalucía en tanto que se lleve a cabo por parte de la Administración autonómica el desarrollo de la materia, salvándose así, aunque de manera muy deficitaria, el vacío normativo que presentan estos extremos en el Derecho propio de Andalucía.

3. Reparto competencial en materia de administración electrónica

A. Reglas generales de reparto competencial

La administración electrónica no figura expresamente mencionada como materia competencial en los arts.148 y 149 CE. Esta circunstancia llevó a algún autor a defender la consideración de las tecnologías de la información y la comunicación como un nuevo título competencial en el que se preconizaba un especial protagonismo de las Comunidades Autónomas⁹. En mi opinión, por lo que se refiere particularmente a la materia “administración electrónica”, el análisis del reparto competencial debe centrarse esencialmente en el art. 149.1.18^a CE, que es el que sistemáticamente invoca el legislador estatal cuando aborda la cuestión en las normas anteriormente citadas. Como es sabido, esta cláusula constitucional declara como competencia estatal “Las bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas y del régimen estatutario de sus funcionarios que, en todo caso, 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”. He de-

⁹ Véase principalmente BERNADÍ GIL, X. (2006): *Administracions públiques i Internet. Elements de dret públic electrònic*, Fundació Carles Pi i Sunyer, Barcelona, págs. 28 y sigs., y las obras allí citadas.

sarrollado extensamente en otro lugar el juego que debe darse a este precepto en materia de administración electrónica¹⁰, y sin entrar ahora en profundidades sobre esta cuestión, me limito a reflejar las principales conclusiones del análisis.

En relación con el “régimen jurídico de las Administraciones públicas” resulta especialmente significativa la STC 50/1999, de 6 de abril, por cuanto que resuelve los recursos de inconstitucionalidad presentados contra la Ley 30/1992 y despeja los diferentes argumentos deducidos por los recurrentes en cuanto a un pretendido exceso del Estado en el ejercicio de sus títulos competenciales. Por lo que se refiere a las “bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas”, la sentencia, que sintetiza otros pronunciamientos anteriores, traza su contenido con las siguientes consideraciones:

“el Estado puede establecer, desde la competencia sobre bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas del art. 149.1.18 CE, principios y reglas básicas sobre aspectos organizativos y de funcionamiento de todas las Administraciones públicas. (...) en esta materia este Tribunal ha incluido, por lo que aquí importa, «la regulación de la composición, estructura y competencias de los órganos de las Administraciones públicas» (STC 32/1981, fundamento jurídico 6º), «la organización de todas las Administraciones públicas» (STC 76/1983, fundamento jurídico 38), «los aspectos organizativos e institucionales de esas Administraciones» (STC 214/1989) o «la composición, funcionamiento y organización» de las mismas (STC 35/1982).

A esta esfera material comprendida en la expresión examinada se le deben añadir los requisitos de la “personificación de las Administraciones para su constitución, funcionamiento y actuación en cualquiera de sus posibilidades legales” (STC 14/1986, de 31 de enero), así como el campo de las relaciones interadministrativas y de la coordinación entre Administraciones públicas (STC 76/1983, de 5 de agosto).

¹⁰ Véase GAMERO CASADO, E.: “Objeto, ámbito de aplicación y principios generales de la Ley de administración electrónica; su posición en el sistema de fuentes”, en GAMERO CASADO, E. y VALERO TORRIJOS, J. (coords.): *La Ley de administración electrónica*, op. cit., págs. 104 y sigs. Otros autores comparten el planteamiento, como es el caso de ALENZA GARCÍA, J.F.: “La Ley Foral para la implantación de la administración electrónica”, en ALLI ARANGUREN, J.C. y ALENZA GARCÍA, J.F. (2007): *La administración electrónica...*, op. cit., págs. 147 y sigs.; y MARTÍNEZ GUTIÉRREZ, R.: *Administración pública electrónica*, op. cit., págs. 205 y sigs.

En cuanto a la materia calificada como “procedimiento administrativo común”, el pronunciamiento más destacable se contiene en la STC 227/1988, de 29 de noviembre, que afirma:

“La resolución de esta controversia exige determinar ante todo lo que debe entenderse por «procedimiento administrativo común», a los efectos prevenidos en el citado art. 149.1.18.^a de la Constitución. El adjetivo «común» que la Constitución utiliza lleva a entender que lo que el precepto constitucional ha querido reservar en exclusiva al Estado es la determinación de los principios o normas que, por un lado, definen la estructura general del *iter* procedimental que ha de seguirse para la realización de la actividad jurídica de la Administración y, por otro, prescriben la forma de elaboración, los requisitos de validez y eficacia, los modos de revisión y los medios de ejecución de los actos administrativos, incluyendo señaladamente las garantías generales de los particulares en el seno del procedimiento”.

Además, el Tribunal Constitucional ha puntualizado en esa misma sentencia que la competencia sobre el procedimiento administrativo común no evoca la regulación por parte del Estado de un procedimiento administrativo tipo, o rígido, aplicable a todas las Administraciones públicas sin flexibilidad alguna, concibiéndolo más bien como un conjunto de reglas o principios comunes que no impiden la determinación de procedimientos administrativos particulares por las Comunidades Autónomas.

En el marco del título competencial así delimitado, la disposición final tercera de la Ley 11/2007, de 22 de junio, de acceso electrónico de los ciudadanos a los servicios públicos, señala un elenco de preceptos que el Estado declara dictados en ejercicio de la competencia que le reconoce el art. 149.1.18^a CE, invocando simultáneamente las dos materias examinadas, y sin diferenciar el concreto cuadro de preceptos que corresponde a cada una. En esta misma línea abunda la exposición de motivos de la Ley, que no obstante resulta un poco más pedagógica:

“La Ley se articula a partir de las competencias del Estado que le reconoce el artículo 149.1.18 de la Constitución: *Bases del régimen jurídico de las Administraciones Públicas*, por una parte y *procedimiento administrativo común* por otra.

“Por otra parte, la regulación estatal, en lo que tiene de básico, deja margen a los desarrollos autonómicos, sin que

pueda olvidarse, además, que el objeto de las bases en este caso deben permitir *en todo caso*, de acuerdo con este número 18, un *tratamiento común* ante ellas.

En esta vertiente, la regulación del Estado debe abordar aquellos aspectos en los que es obligado que las previsiones normativas sean comunes, como es el caso de la interoperabilidad, las garantías de las comunicaciones electrónicas, los servicios a los que tienen derecho los ciudadanos, la conservación de las comunicaciones electrónicas y los demás temas que se abordan en la ley para garantizar que el ejercicio del derecho a relacionarse electrónicamente con todas las administraciones forme parte de ese tratamiento común que tienen”.

Como se observa, el legislador menciona y describe los ámbitos genéricos de la Administración electrónica que considera incluidos en su espacio competencial, ya se trate de las bases de régimen jurídico de las Administraciones públicas, ya del procedimiento administrativo, haciendo especial énfasis en que de este modo promueve salvaguardar el tratamiento común de todos los ciudadanos. El elenco de materias es acertado, aunque se remate con una genérica cláusula de cierre que le priva de toda precisión.

Un mero repaso al articulado de la Ley 11/2007 evidencia hasta qué punto penetra en las instituciones medulares del Derecho administrativo y justifica su calificativo de ley básica y común. Relaciona los derechos de los ciudadanos ante la Administración electrónica (art. 6), complementando al art. 35 LRJPAC. Regula la sede electrónica (art. 10) y la actuación administrativa automatizada (art. 39) con lo que afecta decisivamente a la potestad de autoorganización de las Administraciones públicas y a los requisitos de validez de los actos administrativos (que no necesitan ya de intervención humana para su generación); establece importantes obligaciones de cooperación interadministrativa, como las transmisiones de datos (art. 9), el reconocimiento recíproco de certificados electrónicos (art. 21), o la creación de una red de comunicaciones de las Administraciones públicas (art. 43); reconoce como auténtica la publicación digital de los diarios oficiales e incluso permite la eliminación del soporte papel (art. 11), lo que influye en la determinación de la fecha de publicación y entrada en vigor de las disposiciones; regula, en fin, los documentos electrónicos (art. 29) y sus copias (art. 30), las notificaciones (art. 28) y registros (arts. 24 a 26) telemáticos, la iniciación (art. 35), instrucción (arts. 36 y 37) y terminación (art. 38) del procedimiento por soportes electrónicos... En suma, la LAE constituye una Ley *paralela* a la 30/1992, y por consiguiente queda probada su integración en el título

competencial del Estado, a más de apuntar la extraordinaria importancia que adquiere la aprobación de esta Ley en razón de sus contenidos, cuestión que retomaremos al final de este apartado.

Conocida ya la amplitud material de la ley, y comparada con el espacio competencial que le reconoce el art. 149.1.18^a CE, considero que la Ley 11/2007 respeta escrupulosamente el reparto competencial en la materia. Sin perjuicio de lo que pueda resultar del análisis pormenorizado de cada uno de sus preceptos, en términos globales puede sostenerse que la Ley se mantiene en el término trazado por la suma de las dos materias competenciales analizadas, y respeta sus respectivos límites de normación.

Es más, a mi juicio, la Ley 11/2007 no agota suficientemente el título competencial y cede un gran espacio normativo al desarrollo por vía reglamentaria de sus previsiones, tanto en beneficio de las Administraciones territoriales (el propio Estado, las Comunidades Autónomas y las Entidades Locales), como a las administraciones especializadas (dependientes o independientes, y corporativas), situación que ya existía antes de dictarse la Ley y que la misma no ha solucionado. Esto se evidencia en diferentes preceptos que remiten al desarrollo reglamentario *de cada Administración pública* ciertos aspectos sustantivos de la Administración electrónica. Por ejemplo, el art. 10.3 LAE, que remite a *cada Administración pública* la determinación de las condiciones e instrumentos de creación de las sedes electrónicas; el art. 15.2 LAE, que atribuye a *cada Administración* la competencia para determinar la relación de sistemas de firma electrónica admitidos, con carácter general, en dicha Administración (aunque en este caso se salve un mínimo de uniformidad imponiendo el reconocimiento obligatorio del DNI electrónico por todas las Administraciones públicas; el art. 18.1 LAE, que dispone que *cada Administración* establecerá los sistemas de firma electrónica para la actuación administrativa automatizada; el art. 21.3 LAE, que permite a *cada Administración pública* 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, sin que se contemple la creación de una plataforma única en la que se dé publicidad a todos ellos, obligando a los interesados a buscar la fuente de la información en cada Administración cuando lo necesite; el art. 23 LAE, que permite a *cada Administración pública* establecer habilitaciones genéricas o individuales para la realización de transacciones electrónicas en representación de los interesados; el art. 27 (apartados 4 a 6), que concede a *cada Administración pública* un amplio espacio normativo sobre la regulación de sus comunicaciones electrónicas; y para concluir, la disposición final tercera, que permite a *cada Administración pública* (salvo a la Administración del

Estado, que tiene como plazo límite el 31 de diciembre de 2009), determinar cuándo y en qué procedimientos hace realidad los derechos reconocidos en el art. 6 de la propia Ley, y en especial, el derecho de acceso que este artículo proclama y que pretende ser el meollo de su regulación.

A esto se le debe añadir el listado de preceptos que, aún regulando materias propias del régimen jurídico de las Administraciones públicas y del procedimiento administrativo común, no han sido calificados como básicas por la disposición final primera, a saber: la concreción del principio de multicanalidad que se recoge en el art. 8.2 LAE; la regulación del archivo electrónico de documentos –art. 31–; las reglas sobre instrucción del procedimiento administrativo que se contienen en los arts. 36 y 37.2; los requisitos para la validez de la actuación administrativa automatizada que establece el art. 39; la existencia de una red de comunicaciones de las Administraciones públicas –art. 43–, aspecto esencialísimo para el intercambio electrónico de datos y que constituye un posibilitador esencial de la interoperabilidad; la red integrada de atención al ciudadano que regula el art. 44LAE; y la transferencia de tecnología entre Administraciones públicas que se contempla en el art. 46.

La consecuencia que cabe extraer de todo ello es clara: la Comunidad Autónoma de Andalucía dispone de un vasto campo material sobre el que ejercer sus competencias normativas y ejecutivas en materia de administración electrónica. Es más, en defecto del desarrollo reglamentario que pide la Ley 11/2007 en las materias indicadas, será difícil, y en ocasiones inviable, aplicar soluciones de administración electrónica. El Derecho propio andaluz es decisivo para hacer realidad la administración electrónica en la Administración de la Junta de Andalucía, así como para permitir a la ciudadanía el ejercicio de los derechos que le reconoce la Ley. Por ejemplo, la identificación de los funcionarios públicos que puedan intervenir en los procedimientos en nombre de los ciudadanos cuando éstos carezcan de medios electrónicos, o la determinación de los grupos profesionales que puedan actuar como representantes suyos. La creación de sedes electrónicas con todos sus requisitos y efectos legales. Y tantos otros aspectos que iremos destacando a lo largo del trabajo. Por ello, la inactividad normativa que presenta Andalucía en esta materia, cuatro años después de aprobarse la Ley 11/2007, resulta especialmente reprochable, y además, no resiste la menor comparación con lo que han hecho ya otras Comunidades Autónomas, como veremos un poco más tarde.

B. En particular, el derecho de acceso electrónico a los servicios públicos. Los *servicios básicos* de administración electrónica.

Una última cuestión debe indicarse en relación con el reparto competencial en esta materia: el régimen de aplicación del derecho de acceso que la Ley

11/2007 proclama en su art. 6. Según este precepto, “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 35 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”. No es el momento ahora de comentar el contenido de este trascendental precepto¹¹, sino el modo en que la disposición final tercera de la Ley 11/2007 modula su ejercicio en vigor, a saber:

- En el momento de entrada en vigor de la Ley, el derecho solo podrá ejercerse en relación con los procedimientos y actuaciones ya adaptados. Cada Administración deberá publicar y mantener actualizada una relación de tales procedimientos y actuaciones.
- En relación con la *Administración del Estado* (tanto general como entes especializados), el plazo de adaptación es el *31 de diciembre de 2009*: por tanto, el 1 de enero de 2010 los ciudadanos podrán ejercer plenamente el derecho de acceso (o al menos eso pretendía la Ley 11/2007 cuando se dictó), previéndose además la aprobación por el Consejo de Ministros de un calendario de adaptación gradual. La Ley no establece consecuencia alguna al incumplimiento de estas obligaciones de adaptación.
- En cuanto al *resto de Administraciones públicas* (Comunidades Autónomas y Entidades Locales), se fija el mismo plazo de adaptación *siempre que lo permitan sus disponibilidades presupuestarias*. Esta última previsión podría privar de todo sentido la proclamación del derecho de acceso en el art. 6, pero debemos rechazar que se utilice por las Comunidades autónomas y las Entidades locales como un pretexto para no implicarse activamente en la adaptación de procedimientos y en la progresiva consecución del objetivo de garantizar la plena realización del derecho.

A lo largo del trabajo analizaré, por una parte, el modo en que la Comunidad Autónoma de Andalucía ha ejercido su competencia normativa en materia de administración electrónica de acuerdo con las bases estatales; y de otro lado, las acciones ejecutivas que ha emprendido para contribuir al impulso de la administración electrónica y a la realización efectiva del derecho de acceso electrónico. En este momento, únicamente formulo un comentario general acerca de la escasa oportunidad de esta disposición final.

¹¹ Un amplísimo y minucioso comentario del mismo en COTINO HUESO, L.: “Derechos del ciudadano”, en GAMERO CASADO, E. y VALERO TORRIJOS, J. (coords.): *La Ley de administración electrónica, op. cit.*, págs. 177 y sigs.

Por lo que se refiere a la Administración General del Estado, el precepto resulta excesivamente ambicioso: la magnitud de la tarea a emprender hizo imposible cumplir el objetivo de que todos los procedimientos administrativos estén adaptados a la Ley 11/2007 a finales de 2009. Pero en contrapartida, el pronóstico que realiza la disposición final tercera en relación con la adaptación de los procedimientos en el resto de Administraciones públicas, y por lo que aquí nos interesa, en las Comunidades Autónomas, es completamente insatisfactorio. La cláusula en examen puede interpretarse perfectamente como una excusa para eludir la adaptación de procedimientos, escudándose en la falta de recursos económicos como pretexto para no abordar esta empresa con la debida seriedad. En términos generales, éste no es el caso de la Comunidad Autónoma de Andalucía, fuertemente comprometida con el impulso de la administración electrónica y con la progresiva adaptación de los procedimientos administrativos a los postulados de la Ley 11/2007, como se verá a lo largo de este trabajo. Pero también cabe reclamar al legislador estatal una mayor finura en sus previsiones, adoptando determinaciones más ponderadas y realistas. A mi modo de ver, el proceso de adaptación a la Ley 11/2007 hubiera quedado mejor diseñado si, en lugar de su redacción actual, esta disposición final hubiera obligado a todas las Administraciones públicas a diseñar y aprobar un plan de adaptación de los procedimientos administrativos (la disposición adicional segunda impone la aprobación de un plan de medios, pero solo a la Administración General del Estado), y correlativamente, fijara el objetivo necesario de proceder cada año a la adaptación efectiva de un determinado porcentaje de procedimientos: por ejemplo, el 20%, de tal manera que, de forma progresiva, y en un plazo total de 5 años, todos los procedimientos administrativos quedarían adaptados a la Ley. Esa cifra porcentual, al constituir una magnitud relativa (exigible para cada Administración según su propio volumen de procedimientos administrativos) y no absoluta, resulta a mi juicio mucho más equitativa, realista y atendible que la fórmula legal vigente.

En este sentido, según el grado de prioridad que cada Administración autonómica o local haya conferido a sus desarrollos de administración electrónica, sus ciudadanos se encontrarán en una posición mejor o peor en su relación jurídico-administrativa, aspecto que resulta absolutamente chocante en cuestiones elementales –básicas– como pueden ser la puesta en servicio de registros electrónicos o de plataformas de notificaciones. Para reequilibrar la situación, deberían articularse otros instrumentos jurídicos adicionales que contribuyan a la consecución de un nivel mínimo y homogéneo de servicios de administración electrónica por parte de *todas* las Administraciones públicas.

En este sentido, conviene reparar en la existencia de una serie de servicios, plataformas o herramientas que revisten un carácter estratégico para el

impulso de la administración electrónica, al reunir las siguientes características: 1) Constituyen herramientas, aplicaciones o servicios horizontales, utilizables en una extraordinaria variedad de procedimientos o relaciones administrativas; 2) Su implantación no entraña grandes costes, sobre todo en relación con el valor añadido que aportan; y 3) Mejoran sensiblemente la posición de la ciudadanía, evitando la realización de trámites presenciales que consumen tiempo y recursos en desplazamientos y horas de trabajo. Los servicios, plataformas y herramientas que reúnen estas características deberían ser formalmente declarados como básicos por la legislación estatal, de tal manera que todas las administraciones públicas deberían prestarlos, sin quedar su implantación entregada al criterio de sus gestores o a sus disponibilidades presupuestarias. A mi juicio, la siguiente relación responde al carácter de servicios básicos de administración electrónica:

- a) La *sede electrónica*, en tanto que centro de relaciones electrónicas seguras entre la Administración pública y la ciudadanía.
- b) El *registro electrónico*, como lugar válido para la presentación de documentos; alternativamente a la calificación de su creación como servicio básico de administración electrónica, podría modificarse el art. 24 LAE para permitir que los registros electrónicos de la Administración General del Estado y de las comunidades autónomas, puedan recibir los documentos electrónicos dirigidos a cualquier Administración pública (como sucede con los registros presenciales conforme al art. 38 LRJPAC), y reexpedirlos después a su Administración destinataria (bien en soporte papel, bien mediante un sistema seguro de interconexión a través de la red SARA).
- c) La *plataforma de pagos electrónicos*, en la medida que muchos trámites administrativos exigen el pago de alguna suma, y la carencia de este servicio imposibilita directamente la relación electrónica integral en todos esos procedimientos.
- d) La *plataforma de notificaciones electrónicas*, por cuanto que, en cualquier procedimiento administrativo, incluso los no digitalizados, se puede proceder, de hecho, a la práctica de notificaciones electrónicas, por el sencillo método de digitalizar la imagen del texto escrito mediante un escáner y convertir el archivo a formato pdf, tecnologías ambas que, por su bajo coste, se encuentran a plena disposición de todas las Administraciones públicas.

La proclamación del carácter básico de estos servicios, y su incorporación a la Ley, supondría acrecerla con una visión complementaria a su estructura

subyacente sin violentarla en modo alguno, pues tan sólo pondría de manifiesto algo perfectamente obvio: que el reconocimiento de un derecho de naturaleza prestacional exige de manera correlativa e ineludible la puesta en marcha de una determinada actividad o servicio por parte de la Administración pública. De otro lado, en ausencia de mandatos estrictamente vinculantes por parte de la Ley 11/2007 en cuanto a la materialización efectiva del derecho de acceso electrónico, las Administraciones públicas deberían priorizar sus acciones en materia de administración electrónica procediendo, en primer lugar, a la puesta en marcha de estas plataformas, herramientas y servicios horizontales que presentan un carácter estratégico para todas las Administraciones públicas. A lo largo de estas páginas se revisará hasta qué punto han sido implantados por la Administración de la Junta de Andalucía.

II. EL MODELO ANDALUZ DE ADMINISTRACIÓN ELECTRÓNICA

Andalucía viene siendo un referente a nivel nacional y europeo en el impulso de la administración electrónica, como evidencian los datos existentes¹².

¹² El estudio más reciente al respecto es el *Estudio Comparativo 2009 de los Servicios Públicos on-line en las CC AA* (Fundación Orange–Capgemini Consulting) integrado en el informe *eEspaña 2009. Informe anual sobre el desarrollo de la sociedad de la información*, de la Fundación Orange, accesible en http://www.fundacionorange.es/areas/25_publicaciones/e2009.pdf. Aunque aplique la discutible metodología seguida por la Unión Europea para medir el grado de implantación de los servicios de administración electrónica, que toma como referencia tan sólo 26 servicios públicos, debe destacarse que Andalucía siempre ha ocupado desde 2007 (primero en que se realizó este estudio a las CCAA) los primeros puestos del ranking, encontrándose actualmente en la segunda posición (junto con País Vasco), sólo aventajada por Asturias.

También puede consultarse el *III Estudio sobre e-administración autonómica (2009)*, elaborado por Adeces y la Asociación de Internautas, y accesible en <http://www.adeces.org/administracion%20electronica%202009.pdf>. En este estudio, realizado con indicadores más exhaustivos, la primera posición viene ocupada por Madrid, que ofrece 419 servicios interactivos de administración electrónica, en tanto que Andalucía ocupa la tercera posición, con un total de 390 servicios; si bien Andalucía es la primera en cuanto a prestaciones orientadas a ciudadanos (no a empresas), con 195 servicios; y en el ranking general, el estudio sitúa a Andalucía en la primera posición, con 45 puntos sobre 5, empatada con Madrid.

Una exposición de los esfuerzos realizados por las CCAA en materia de administración electrónica en CRIADO GRANDE, J.I. (2009): *Entre sueños utópicos y visiones pesimistas. Internet y las tecnologías de la información y la comunicación en la modernización de las Administraciones públicas*, INAP, Madrid, págs. 235 y sigs.

Pero además de lo que puedan confirmar las estadísticas, las realizaciones más brillantes han venido sin duda de la mano de los desarrollos tecnológicos generados en Andalucía, y por andaluces, para crear herramientas, plataformas y sistemas de administración electrónica. Estas creaciones han deslumbrado al resto de operadores del sector, dentro y fuera de nuestras fronteras, revelando la capacidad de innovación tecnológica y el carácter pionero de las políticas andaluzas de administración electrónica¹³. Esta excelencia en materia de administración electrónica también se manifestó inicialmente en la aprobación de normas jurídicas que regulasen la materia, pero este último plano ha quedado postergado en la actualidad, como veremos seguidamente.

1. Normativa autonómica en materia de administración electrónica: el inexplicable letargo andaluz

Aunque el Estatuto de Autonomía para Andalucía¹⁴ (EAA) contiene algunas menciones a las tecnologías de la información y la comunicación, no hacen específica referencia a la administración electrónica, sino al impulso general de la Sociedad de la Información. Por ejemplo, en el art. 10.12 EAA incluye como objetivo básico de la Comunidad Autónoma “La incorporación del pueblo andaluz a la Sociedad del Conocimiento”. En el artículo 34, enclavado en el Capítulo II del Título I EAA, relativo a los derechos y deberes, “Se reconoce el derecho a acceder y usar las nuevas tecnologías y a participar activamente en la sociedad del conocimiento, la información y la comunicación, mediante los medios y recursos que la ley establezca”. El art. 37.15 EAA, encuadrado en los principios rectores de las políticas públicas, se proclama como tal “El acceso a la sociedad del conocimiento con el impulso de la formación y el fomento de la utilización de infraestructuras tecnológicas”. Ninguno de estos preceptos acoge un mandato o proposición normativa específicamente relativo a la administración electrónica. Como señala AGUDO, la principal aportación que suponen los preceptos estatutarios en examen es la ausencia de antecedentes relativos a la Sociedad de la Información en el Estatuto anterior, e incluso en la propia Constitución española, lo que revela la emergencia de este nuevo foco de interés por parte de los poderes públicos y supone, de suyo, una

¹³ Una presentación general de todos ellos puede verse en el portal técnico de administración electrónica mantenido por la Consejería de Justicia y Administración Pública, accesible en <https://ws024.juntadeandalucia.es/pluton/index.jsp>.

¹⁴ Aprobado mediante Ley Orgánica 2/2007, de 19 de marzo, de reforma del Estatuto de Autonomía para Andalucía.

destacable novedad del Estatuto de Autonomía¹⁵. En este sentido, es de significar la temprana atención que prestó la Comunidad Autónoma a esta cuestión mediante disposiciones orientadas a promover el desarrollo de la Sociedad de la Información¹⁶, e incluso mediante la creación de todo un Departamento entre cuyas principales funciones se cuenta precisamente ese propósito: la Consejería de Innovación, Ciencia y Empresa¹⁷. En lo que nos conciernen, los preceptos estatutarios citados insisten en resaltar el cambio de mentalidad y de usos sociales al que me refería en el primer apartado de este trabajo, y ponen indirectamente de relieve la necesidad de que las Administraciones públicas sean actores en este proceso de cambio y promuevan tanto la generalización de las tecnologías de la información y la comunicación en la sociedad, como la implantación de esas mismas soluciones en su esfera de actividad, generalizando la administración electrónica.

Siguiendo el análisis normativo hemos de centrarnos a continuación en las dos disposiciones legales que constituyen el núcleo principal de la Administración de la Junta de Andalucía: la Ley 6/2006, de 24 de octubre, del Gobierno de la Comunidad Autónoma de Andalucía (LGA); y la Ley 9/2007, de 22 de octubre, de la Administración de la Junta de Andalucía (LAJA).

En cuanto a la primera, las referencias a la administración electrónica son muy esporádicas, centrándose en la previsión contenida en el art. 33 LGA sobre la utilización de medios telemáticos en el funcionamiento del Consejo de Gobierno. Remito a un momento posterior (§ 9) el análisis de este innovador precepto.

La Ley de la Administración de la Junta de Andalucía, por el contrario, contiene diversas previsiones referentes a la administración electrónica, cuya

¹⁵ Véase AGUDO ZAMORA, M.J. (2008): “Derechos sociales, deberes y políticas públicas”, en MUÑOZ MACHADO, S. y REBOLLO PUIG, M.: *Comentarios al Estatuto de Autonomía para Andalucía*, Thomson-Civitas, Cizur Menor (Navarra), pág. 289.

¹⁶ Es el destacable caso del Decreto 166/2001, de 10 de julio, sobre coordinación de actuaciones para el impulso de la Sociedad de la Información.

¹⁷ Creada por el Decreto del Presidente 11/2004, de 24 de abril, de reestructuración de Consejerías, como una iniciativa absolutamente novedosa en el panorama comparado. Asume el grueso de las competencias en materia de impulso de la Sociedad de la Información, que se suma a otras materias (universidades e investigación, incentivos a empresas de base tecnológica, etc.), con las que se pretenden crear sinergias. Tras la adopción del Decreto del Presidente 14/2010, de 22 de marzo, sobre reestructuración de Consejerías, estos mismos comentarios son predicables de la actual Consejería de Economía, Innovación y Ciencia.

puesta en valor lleva a cabo la propia Exposición de Motivos¹⁸. Los contenidos relativos a la administración electrónica se incorporan al texto de la Ley sin solución de continuidad, al hilo de las diferentes materias que son objeto de regulación, y sin reunir todas estas previsiones en una unidad sistemática (Título o Capítulo) propia. Debe repararse, por otra parte, en el importante hecho de que, cuando se aprobó la Ley autonómica 9/2007, aún no se había dictado la Ley estatal 11/2007, por lo que los contenidos de la Ley andaluza siguen tomando como referente estatal básico los escasos antecedentes en materia de administración electrónica incluidos en la Ley 30/1992: los arts. 45, 38.4 y 59.3 LJPAC, ahora mayormente derogados: esta percepción hace peculiarmente valiosos los preceptos de la Ley andaluza dirigidos a regular esta cuestión. Los principales preceptos que regulan materias relativas a la administración electrónica, y que serán objeto de comentario a lo largo de este trabajo son los siguientes:

- El art. 7 LAJA, que establece los principios y el régimen general de la administración electrónica en la Administración de la Junta de Andalucía.
- El art. 83 LAJA, referente a los registros electrónicos.
- El art. 86.3 LAJA, que hace mención al derecho de acceso de los ciudadanos a los documentos almacenados por medios o en soportes electrónicos.
- El art. 111.3 y 4 LAJA, relativo a los documentos en soporte electrónico y a la regulación de la tramitación telemática de los procedimientos.

Como se puede comprobar, este cuadro de preceptos representa una mínima ordenación de la administración electrónica en Andalucía, pero insufi-

¹⁸ Al afirmar que “la Ley toma plena conciencia del imparable desarrollo tecnológico, iniciado en las últimas décadas, que ha planteado nuevos retos a las Administraciones Públicas en su funcionamiento y en el tratamiento de la información, al tiempo que propicia nuevas formas y vías de relación entre la Administración y la ciudadanía. (...) La Ley incorpora ahora los principios que han de regir las relaciones de los órganos de la Junta de Andalucía con la ciudadanía y con otras Administraciones a través de redes abiertas de comunicación y da cobertura legal a las particulares exigencias jurídicas que reclama la plena implantación de la Administración electrónica como vía alternativa para canalizar relaciones entre Administraciones y ciudadanía, sin olvidar que en la regulación de esta materia se hallan comprometidos importantes derechos fundamentales y que la mayor agilidad y flexibilidad para entablar relaciones jurídicas que brindan las nuevas tecnologías son valores que han de armonizarse necesariamente con el respeto a las garantías propias del procedimiento administrativo”.

ciente para abordar el marco legal de la materia en el ámbito competencial de que dispone la Comunidad Autónoma. En este sentido, la situación existente en Andalucía no resiste la menor comparación con el resto de CCAA, a cuyo efecto puede acudir a la reciente y minuciosa aportación de CERRILLO¹⁹.

Es especialmente destacable el hecho de que algunas CCAA han optado por regular esta cuestión en normas con rango de Ley: es el caso de Navarra, cuya Ley Foral 11/2007, de 4 de abril, de administración electrónica, se encontraba plenamente justificada al momento de dictarse, por cuanto que todavía no se había aprobado la Ley estatal, y la materia requería de tratamiento en ese rango normativo para salvar las reservas de ley²⁰. Otras dos CCAA han dictado normas legales: la Ley 3/2010, de 5 de mayo, de la Generalitat, de Administración Electrónica de la Comunidad Valenciana; y la Ley 29/2010, de 3 de agosto, del uso de los medios electrónicos en el sector público de Cataluña. En estos casos, el rango de ley viene exigido por el ámbito de aplicación de las normas, que no se contraen a las respectivas Administraciones autonómicas, sino que se extienden también a las entidades locales, universidades, corporaciones de Derecho público, y todo tipo de entidades instrumentales o dependientes de las anteriores, radicadas en la Comunidad Autónoma, estableciendo un marco normativo común a todas ellas. Pero además, el rango legal de estas disposiciones reafirma la importancia que sus correspondientes CCAA asignan a la materia, poniéndola en valor, e identificándola como una de las prioridades del Gobierno. Otras CCAA, sin llegar a dictar normas de rango legal, han aprobado no obstante importantes desarrollos reglamentarios que rebasan en calidad y vanguardismo a la normativa andaluza vigente²¹.

¹⁹ Véase CERRILLO MARTÍNEZ, A. (2010): “La administración electrónica en el Derecho autonómico comparado”, *Revista Vasca de Administración Pública*, nº 86, 2010, págs. 15 y sigs. El autor lleva a cabo un minucioso estudio de todas las disposiciones autonómicas en la materia, y si bien comenta que todavía queda mucho camino por recorrer (pág. 16), también resalta el importante cuerpo normativo dictado por algunas CCAA.

²⁰ Se trata, por tanto, de una Ley pionera, oportuna y además técnicamente muy acertada. Sobre sus contenidos debe consultarse la excelente obra colectiva ALLI ARANGUREN, J.C.; ENÉRIZ OLAECHEA, F.J. (dirs.): *La administración electrónica en la Administración de la Comunidad Foral de Navarra. Comentarios a la Ley Foral 11/2007, de 4 de abril*, Gobierno de Navarra, Pamplona, 2008.

²¹ A modo de ejemplo se puede citar el excelente Decreto vasco 232/2007, de 18 de diciembre, por el que se regula la utilización de medios electrónicos, informáticos y telemáticos en los procedimientos administrativos; pero también, el Decreto 113/2010 de 5 de noviembre, de acceso electrónico a los servicios públicos de la Administración de la Comunidad Autónoma de

Retomando el discurso relativo a Andalucía, es preciso dictar normas reglamentarias de desarrollo de la Ley 11/2007, que son imprescindibles para su oportuna aplicación: materias como la actuación de funcionarios habilitados, los colectivos profesionales que pueden actuar en representación de la ciudadanía, los tabloneros de anuncios y las sedes electrónicas, por ofrecer tan solo algunos ejemplos, no pueden verdaderamente aplicarse en defecto de tales normas de desarrollo. Actualmente no existe un Decreto general de administración electrónica en la Junta de Andalucía que desarrolle estas materias de forma unitaria. Entre tanto, son de aplicación otras disposiciones, entre las que cabe destacar el Decreto 183/2003, de 24 de junio, por el que se regula la información y atención al ciudadano y la tramitación de procedimientos administrativos por medios electrónicos (Internet), en lo sucesivo DME.

El Decreto 183/2003 es claro exponente del vanguardismo demostrado por Andalucía en sus políticas de administración electrónica, y de la inquietud que tuvo en su día por conceder a esta cuestión el necesario tratamiento normativo: fue una norma pionera²², pero además, su ámbito material es mucho más amplio de lo que su título induce a pensar, regulando una variedad de aspectos necesarios para la implantación de la administración electrónica en la Administración de la Junta de Andalucía, y que iremos comentando a lo largo de este trabajo. Pero es insuficiente para cubrir todas las revisiones normativa de la Ley 11/2007.

En cuanto a los aspectos organizativos y competenciales, es de notar que, según el Decreto 134/2010, de 13 de abril, por el que se regula la estructura orgánica de la Consejería de Hacienda y Administración Pública, la compe-

las Illes Balears; el Decreto 12/2010, de 16 de marzo, por el que se regula la utilización de medios electrónicos en la actividad de la Administración de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha; el Decreto 198/2010, de 2 de diciembre, por el que se regula el desarrollo de la Administración electrónica en la Xunta de Galicia y en las entidades de ella dependientes; e incluso el Decreto 75/2010, de 18 de marzo, por el que se crea la Sede Electrónica Corporativa, se regulan determinados aspectos relativos a la identificación y autenticación electrónica y se establecen medidas para la copia electrónica de documentos en la Administración de la Comunidad Autónoma de Extremadura.

²² Solo otras dos Comunidades Autónomas habían dictado decretos específicos sobre administración electrónica: Cataluña, el Decreto 324/2001, de 4 de diciembre, relativo a las relaciones entre los ciudadanos y la Administración de la Generalidad de Cataluña a través de Internet; y Madrid, el Decreto 175/2002, de 14 de noviembre, por el que se regula la utilización de las técnicas electrónicas, informáticas y telemáticas por la Administración de la Comunidad de Madrid.

tencia para el impulso de la administración electrónica en la Administración de la Junta de Andalucía corresponde a dicha Consejería –art. 1.3.d)–, que la ejerce mediante la Dirección General de Tecnologías para Hacienda y la Administración Electrónica (en dependencia directa de la Viceconsejería), a la que, además de otras funciones en materia de administración electrónica del específico interés de la Consejería, se le encomiendan otras de alcance general, y en particular –art. 9.c)–: La propuesta, impulso, dirección, desarrollo y gestión de las infraestructuras informáticas comunes de la Administración Pública de la Junta de Andalucía.

A efectos de coordinación, debe mencionarse igualmente la existencia de dos órganos horizontales: el Consejo Interdepartamental de Informática, regulado en el Decreto 104/1992, de 9 de junio, sobre coordinación de la elaboración y desarrollo de la política informática de la Junta de Andalucía y en el art. 19 DME; y la Comisión Interdepartamental para la Sociedad de la Información, creada por Decreto 166/2001, de 10 de julio, sobre coordinación de actuaciones para el desarrollo de la Sociedad de la Información.

Por último, es de significar una materia sectorial que dispone de un régimen normativo propio: el ámbito económico, financiero, de ingresos y gastos públicos y de contratación administrativa, principalmente regulado, en lo que aquí nos interesa, por la Orden de 18 de diciembre de 2010, de la Consejería de Hacienda y Administración Pública, por la que se definen las competencias de aplicación de la política informática de la Consejería en la Administración Tributaria de la Junta de Andalucía; y por la Orden de 10 de junio de 2005, por la que se regula el Registro Telemático Tributario dependiente de la Consejería de Economía y Hacienda y las notificaciones, certificados y transmisiones telemáticos en el ámbito de la Administración Tributaria de la Junta de Andalucía. En su lugar oportuno rendiremos cuenta de estas disposiciones.

2. Principios propios del modelo andaluz de administración electrónica. En particular, el principio de horizontalidad y la creación de herramientas, plataformas, aplicaciones y sistemas comunes de administración electrónica

Como se desprende claramente de la exposición anterior, el precepto de cabecera en materia de administración electrónica en el ordenamiento jurídico andaluz es el art. 7 LAJA, cuyos dos primeros apartados disponen: “1. La aplicación de las tecnologías de la información a la Administración estará orientada a mejorar su eficacia, aproximarla a la ciudadanía y agilizar la gestión administrativa. 2. Los principios que rigen las relaciones que mantenga la Admi-

nistración de la Junta de Andalucía con la ciudadanía y con otras Administraciones Públicas a través de redes abiertas de telecomunicación son los de simplificación y agilización de trámites, libre acceso, accesibilidad universal y confidencialidad en el tratamiento de la información, y de seguridad y autenticidad en orden a la identificación de las partes y el objeto de la comunicación”²³. Es importante notar que, cuando la Ley andaluza proclama estos principios, aún no se había aprobado la Ley 11/2007, que los amplía y regula con mayor extensión en su art. 4.

Se observa en el precepto andaluz una doble finalidad. En primer término, pone de manifiesto la ambivalencia de la administración electrónica como un instrumento idóneo para mejorar la gestión administrativa y como un medio para prestar mejores servicios a los ciudadanos. Con esto último se pone en valor la orientación a la ciudadanía que subyace también en las políticas de modernización administrativa a que hago referencia en el párrafo siguiente, en las que ocupa siempre un lugar preferente como principio, valor o fin principal de la Administración de la Junta de Andalucía²⁴.

Por otra parte, el art. 7 LAJA evidencia que, desde la óptica autonómica, el tránsito a la administración electrónica se percibe como una oportunidad para acometer un proceso más profundo –integral–, de simplificación y modernización administrativa. No es la primera vez que este propósito trasciende en las normas reguladoras de la administración electrónica en Andalucía, pues también el art. 5.4 DME proclamaba el mismo objetivo²⁵, que viene a coincidir con el que más tarde ha acogido el art. 34 LAE, si bien con carácter no básico. En este sentido, es absolutamente inevitable destacar el importante esfuerzo que la Administración de la Junta de Andalucía viene realizando en orden a la simplificación de procedimientos, agilización de trámites y modernización administrativa, mediante instrumentos de carácter operativo que todavía no han aflorado a disposiciones de naturaleza reglamentaria, pero que deben ser cuidado-

²³ El apartado 2 del art. 7 LAJA encuentra su antecedente inmediato en el art. 5.1 DME, del que es copia literal.

²⁴ Véanse, por ejemplo, los objetivos de la Estrategia de Modernización que cito más adelante, entre los que la orientación a la ciudadanía ocupa el primer y destacado lugar.

²⁵ Afirmando que “Las Consejerías, organismos y entidades, incluidas en el ámbito de aplicación de este Decreto, competentes para la gestión de procedimientos administrativos deberán promover la aplicación del principio de simplificación en la presentación de escritos y documentos y en la tramitación de los expedientes que se realicen a través de redes abiertas de telecomunicación”.

samente resaltados. Me refiero, concretamente, al Plan Director de Organización para la Calidad de los Servicios (PLADOCS 2002–05), elaborado por la Consejería de Justicia y Administración Pública y aprobado por el Consejo de Gobierno en julio de 2002, alrededor del cual se han ordenado las políticas autonómicas referidas. El PLADOCS ha sido un instrumento absolutamente decisivo en el importante empeño de afrontar la simplificación administrativa, agilización de trámites y modernización administrativa como un proceso integral, uno de cuyos pilares es la administración electrónica, que no se valora como una pieza o nota suelta del entramado, sino como un elemento integrante del proceso en su conjunto; no podemos exponer con detalle sus determinaciones²⁶, pero conviene destacar, al menos, las que han presentado mayor impacto en orden al impulso de la administración electrónica. Por ejemplo, la clasificación de los procedimientos administrativos de la Junta de Andalucía en 19 familias (algunas de ellas compuestas por diferentes subfamilias), lo que evidencia una visión integral de la materia que ha permitido diseñar herramientas, plataformas, servicios y aplicaciones comunes de administración electrónica con el consiguiente ahorro de esfuerzos humanos, técnicos y económicos. O también, la aprobación en su día del Decreto 183/2003, sobre el que ha descansado el régimen de la administración electrónica en la Junta de Andalucía desde su aprobación. Este Plan tuvo su continuación en la Estrategia de Modernización de los Servicios Públicos de la Junta de Andalucía 2006/10²⁷.

En conexión con todo ello, es oportuno mencionar ahora el art. 17 DME, con el que se pretende racionalizar el tránsito a la administración electrónica mediante unas determinaciones comunes sobre la adaptación de los procedimientos administrativos a su tramitación por medios electrónicos. Este precepto dispone:

²⁶ Lamentablemente, el PLADOCS no fue publicado en el BOJA, ni el servidor de la Consejería de Justicia y Administración Pública lo conserva ya en línea; para conocer su contenido en mayor profundidad puede acudir al trabajo de quien fuera Secretario General para la Administración Pública de la Junta de Andalucía en el momento de su aprobación: PÉREZ GONZÁLEZ-TORUÑO, P.: “El modelo de administración electrónica en la Junta de Andalucía: el Decreto 183/2003, de 24 de junio, por el que se regula la información y atención al ciudadano y la tramitación de procedimientos a través de redes abiertas de telecomunicación (Internet)”, *Nuevas Políticas Públicas*, n.º.1, 2005, págs. 9 a 15, dedicadas íntegramente a la exposición del PLADOCS. De manera más telegráfica también se trata la cuestión en LÓPEZ LÓPEZ, C.: *La administración electrónica en Andalucía*, CEMCI-Diputación de Granada, Granada, 2007, págs. 104 y sigs.

²⁷ Aprobada mediante Acuerdo del Consejo de Gobierno de 20 de junio de 2006, *BOJA* n.º 127, de 4 de julio.

Artículo 17. Relación de procedimientos administrativos electrónicos.

1. Las Órdenes de las Consejerías a las que se refiere el artículo anterior [mediante las que se regule la tramitación electrónica de los procedimientos administrativos], que serán publicadas en el Boletín Oficial de la Junta de Andalucía, determinarán los procedimientos administrativos de su competencia, o de los organismos y entidades a ellas adscritos, que se incorporen al sistema regulado por el presente Decreto, sin perjuicio de lo dispuesto en la Disposición Adicional Cuarta.
2. Dichas disposiciones indicarán el plazo máximo para resolver y notificar la resolución de cada procedimiento y los efectos del silencio, que no podrán ser distintos a los establecidos para su tramitación ordinaria.
3. Además de las previsiones del artículo anterior, dichas Órdenes especificarán en cada caso, y en relación con cada uno de los procedimientos contemplados, los trámites susceptibles de ser cumplimentados telemáticamente y los que no pueden serlo y la posibilidad, en su caso, de satisfacer el pago de las tasas o exacciones que correspondan por vía electrónica.
4. La Consejería de Justicia y Administración Pública de la Junta de Andalucía coordinará el proceso de incorporación de procedimientos al sistema contemplado en el presente Decreto mediante la evacuación del informe preceptivo al que se refiere el artículo 2.c) del Decreto 260/1988, de 2 de agosto, por el que se desarrollan atribuciones para la racionalización administrativa de la Junta de Andalucía, y asimismo, establecerá los estándares de obligado cumplimiento para homogeneizar la aplicación de dicho sistema.

Es de destacar el último apartado, mediante el que se confía a la Consejería de Justicia y Administración Pública (ahora, Hacienda y Administración Pública) la importante función de coordinar todo el proceso de implantación de la administración electrónica a los procedimientos administrativos, y le apodera con los instrumentos para lograrlo: un informe preceptivo que debe emitir sobre cualquier nueva disposición reglamentaria que vaya a aprobarse, y el establecimiento de estándares generales de obligado cumplimiento para homogeneizar la aplicación de la tramitación electrónica.

Todo ello permite identificar en el ordenamiento jurídico andaluz un principio de carácter metalegal, no explicitado en la Ley 9/2007, pero generalizadamente implantado en las políticas de administración electrónica de la Junta de Andalucía: la horizontalidad. Su máximo exponente normativo se en-

cuentra en el art. 18.1 DME, que dispone: “Las aplicaciones y programas informáticos que constituyan las infraestructuras básicas, así como los medios y soportes electrónicos que se homologuen y reconozcan en el ámbito de aplicación de este Decreto tenderán a ser comunes para todas las personas, órganos, organismos y entidades comprendidos en dicho ámbito”. Convendría que, en el necesario desarrollo de la Ley 11/2007 para la acomodación del marco legal al Derecho propio de Andalucía, se proclamara explícitamente este principio, que tan buenos frutos ha deparado en el impulso de la administración electrónica de Andalucía. Así, es de señalar el desarrollo común de elementos nucleares de la administración electrónica, como por ejemplo el registro electrónico único *@ries*, la plataforma de notificaciones administrativas *Notific@*, la plataforma de verificación de firmas *@firma*, y tantos otros exponentes de herramientas, plataformas, servicios y aplicaciones comunes de administración electrónica²⁸, algunos de los cuales expondremos a lo largo de este trabajo.

Un efecto derivado del principio anterior ha sido la consecución de un alto nivel de interoperabilidad en el conjunto de sistemas de administración electrónica de la Junta de Andalucía. La interoperabilidad es la capacidad de los sistemas de información y, por ende, de los procedimientos a que éstos dan soporte, de compartir datos y posibilitar el intercambio de información y conocimiento entre ellos: se trata, en definitiva, de un proceso de normalización técnica relativo tanto al *hardware* como al *software*, que permite que los sistemas de información puedan cruzarse datos²⁹. El hecho de que se diseñen herramientas, plataformas y aplicaciones comunes es un factor esencial para promover la interoperabilidad, pues facilita la integración en el sistema de los distintos componentes que se le vayan agregando. Para ello ha sido crucial el art. 18 DME³⁰, cuyo contenido se revela como una decisión estratégica que sitúa a Andalucía en una posición de privilegio en el contexto nacional e internacional, al alcanzar un elevado nivel de interoperabilidad con esfuerzo comparativamente pequeño de medios, aunque haya sido a costa de grandes renuncias políticas.

²⁸ Una completa relación de todos ellos, con útiles descripciones de sus funcionalidades, puede verse en la URL <https://ws024.juntadeandalucia.es/pluton/index.jsp>

²⁹ Sobre la interoperabilidad véase mi trabajo GAMERO CASADO, E.: “Interoperabilidad y administración electrónica: conéctense, por favor”, *Revista de Administración Pública*, n° 179, 2009, págs. 291 y sigs.

³⁰ Además del apartado 1, ya citado, conviene transcribir los dos siguientes, igualmente decisivos: “2. Tales aplicaciones, programas, medios y soportes serán homologados y aprobados por la Consejería de Justicia y Administración Pública de la Junta de Andalucía previo informe del

Por otra parte, el art. 7.3 LAJA³¹ proclama un principio de respeto a la intimidad y a la legislación de protección de datos, más expresivo que el que figura en el art. 4.a) LAE, pero que en ambos casos tan sólo juega como recordatorio o reiteración de la necesidad de respetar la legislación de protección de datos. Un recordatorio que se explica por los mayores riesgos de uso malintencionado que pueden darse en los datos de carácter personal cuando se procesan o comunican por medios electrónicos³². Una manifestación más pormenorizada de este principio se contiene en el art. 4 DME³³.

Consejo Interdepartamental de Informática y sin perjuicio de las competencias de la Consejería de la Presidencia. Dicho Consejo evaluará, al menos, los siguientes aspectos:

a) Adecuación de los medios, soportes, programas y aplicaciones a la finalidad perseguida en cada caso.

b) Evaluación de la seguridad de la aplicación.

c) Especificaciones técnicas sobre códigos y formatos.

d) Condiciones de conservación de los soportes.

e) Régimen de actualización de las aplicaciones.

3. Las aplicaciones y programas que se aprueben u homologuen en el ámbito de aplicación del Decreto habrán de garantizar, en todo caso, la normalización y la compatibilidad de los medios, códigos y formatos de acceso”

³¹ Su contenido es el siguiente: “La prestación de servicios administrativos y las relaciones entre la Administración de la Junta de Andalucía y la ciudadanía a través de redes abiertas de comunicación se desarrollarán de conformidad con la normativa que regula el tratamiento electrónico de la información y, en particular, con respeto a las normas sobre intimidad y confidencialidad de las relaciones, en los términos establecidos por la normativa sobre protección de datos y derechos de autoría, así como la relativa a los servicios de la sociedad de la información”.

³² No es posible profundizar aquí en estas cuestiones. Para ello pueden verse principalmente, sobre el concreto objeto en comentario, VALERO TORRIJOS, J. y FERNÁNDEZ SALMERÓN, M. (2006): “Protección de datos personales y administración electrónica”, *Revista Española de Protección de datos*, nº 1, págs. 115 y sigs.; y los trabajos de Antoni ROIG BATALLA, Ramón MIRALLES, Emilio GUICHOT REINA, Samuel PARRA y Jorge CAMPANILLAS incluidos en COTINO HUESO, L. y VALERO TORRIJOS, J. (2010): *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*, Tirant lo Blanch, Valencia, págs. 729 y sigs.; y sobre la protección de datos en las Administraciones públicas, GUICHOT REINA, E. (2005): *Datos personales y Administración pública*, Civitas, Madrid; FERNÁNDEZ SALMERÓN, M. (2003): *La protección de los datos personales en las Administraciones públicas*, Civitas, Madrid; y DEL CASTILLO VÁZQUEZ, I.C. (2007): *Protección de datos: cuestiones constitucionales y administrativas. El derecho a saber y la obligación de callar*, Civitas, Cizur Menor (Navarra).

³³ Que dispone: “1. La prestación de los servicios y las relaciones que mantengan los órganos, unidades y entidades a las que se refiere el artículo 1 a través de redes abiertas de telecomunicación se desarrollará de conformidad con la legislación que regula el tratamiento automatizado

III. LAS SEDES ELECTRÓNICAS DE LA JUNTA DE ANDALUCÍA Y LAS RELACIONES DE LA ADMINISTRACIÓN AUTONÓMICA CON LA CIUDADANÍA

1. Las sedes electrónicas

Los arts.10 a 12 LAE afrontan una regulación general de las sedes electrónicas, concediendo carta de naturaleza a este medio de información y comunicación. El Derecho propio de Andalucía no acoge una formulación general de esta nueva categoría jurídica, ni en la Ley 9/2007, ni en el resto de las disposiciones que hemos referido anteriormente. En cualquier caso, el régimen de las sedes electrónicas previsto por la Ley 11/2007 tiene carácter básico y, por consiguiente, también es de aplicación a la Administración de la Junta de Andalucía³⁴. El sentido principal de la regulación estatal es imputar al titular de la sede electrónica la responsabilidad respecto de la integridad, veracidad y actualización de la información y los servicios a que pueda accederse a través de la misma (art. 10.2 LAE), remitiendo al desarrollo reglamentario de cada Administración pública la determinación de las condiciones e instrumentos de creación de sus propias sedes electrónicas, con sujeción a los principios de publicidad oficial, responsabilidad, calidad, seguridad, disponibilidad, accesibilidad, neutralidad e interoperabilidad (art. 10.3 LAE).

Lo cierto es que la Junta de Andalucía no ha desarrollado reglamentariamente los requisitos de sus sedes electrónicas, con lo que, siguiendo a la más

de la información y, en especial, con respeto a las normas sobre intimidad y confidencialidad de las relaciones en los términos establecidos por la legislación sobre protección de datos y derechos sobre la propiedad intelectual, así como la relativa a los servicios de la sociedad de la información. 2. Los datos de carácter personal que la Administración obtenga por el solo hecho de que los ciudadanos realicen consultas o reciban información a través de redes abiertas de telecomunicación no podrán formar parte de un fichero o base de datos administrativa, salvo autorización expresa del interesado, sin perjuicio de que se puedan utilizar datos que no tengan carácter personal con fines estadísticos”.

³⁴ Para conocer en pormenor el régimen general de las sedes electrónicas véanse VALERO TORRIJOS, J.: “Acceso a los servicios y difusión de la información por medios electrónicos”, en GAMERO CASADO, E. y VALERO TORRIJOS, J. (coords.): *Comentarios a la Ley de administración electrónica*, *op. cit.*, págs. 235 y sigs.; PALOMAR OLMEDA, A.: *La actividad administrativa...*, *op. cit.*, págs. 125 y sigs.; MARTÍN DELGADO, I.: “Concepto y régimen jurídico de la sede (administrativa) electrónica”, en COTINO HUESO, L. y VALERO TORRIJOS, J. (2010): *Administración electrónica...*, *op. cit.*, págs. 501 y sigs.; MARTÍNEZ GUTIÉRREZ, R.: “El desarrollo reglamentario de la sede electrónica: contenido mínimo de las sedes electrónicas”, en esa misma obra, págs. 525 y sigs.; y RAMÓN FERNÁNDEZ, F.: “La regulación de la sede y registros electrónicos: ámbito nacional y autonómico”, también en la misma obra, págs. 545 y sigs.

autorizada doctrina en la materia, no se puede decir que haya procedido a crearlas. La única disposición andaluza relativa a la sede electrónica tan solo la define a efectos de notificaciones administrativas³⁵. Es más, el todavía vigente art. 6 DME podría inducir a error como identificador de la sede electrónica de la Junta de Andalucía, evocando un portal que posteriormente se ha abandonado³⁶. Actualmente, el portal institucional de la Junta de Andalucía se encuentra en la URL <http://www.juntadeandalucia.es>, prestando diferentes servicios de administración electrónica, como es el caso de la Plataforma de Relación con la Ciudadanía Andaluza o el Sistema de Notificaciones Telemáticas Seguras (ambos se describen más tarde). Urge pues la aprobación de una disposición que clarifique este escenario y permita identificar de manera inequívoca la sede o sedes electrónicas de la Administración de la Junta de Andalucía. También es exigible que la Junta de Andalucía retire de sus portales los avisos o cláusulas de exoneración de responsabilidad, al resultar diametralmente opuestos al art. 10.3 LAE³⁷.

³⁵ Se trata del Decreto 68/2008, de 26 de febrero, por el que se suprime la aportación de la fotocopia de los documentos identificativos oficiales y del certificado de empadronamiento en los procedimientos administrativos de la Administración de la Junta de Andalucía y se establece la sede electrónica para la práctica de la notificación electrónica.

³⁶ Ese precepto, bajo la rúbrica "Portal www.andaluciajunta.es", dispone: "El acceso a todos los servicios contemplados en el presente Decreto se realizará a través del portal de la Administración de la Junta de Andalucía <http://www.andaluciajunta.es>, en el que se ubicarán a su vez los accesos a las páginas de las distintas Consejerías, organismos y entidades comprendidos en el ámbito de aplicación de esta disposición".

³⁷ Por ejemplo, en el portal securizado mediante el que se accede a la Plataforma de Relación con la Ciudadanía se puede leer el siguiente "aviso legal":

«Los derechos de todos los contenidos de este portal pertenecen a la Junta de Andalucía, por lo que quedan prohibida la reproducción total o parcial de los contenidos de esta Web sin autorización previa. El acceso a este material no supondrá en forma alguna, licencia para su reproducción y/o distribución que, en todo caso, estará prohibida salvo consentimiento de la Junta de Andalucía.

«La información disponible en este portal tiene que ser entendida como una guía sin propósito de validez legal. La información administrativa facilitada a través del mismo no sustituye la publicidad legal de las leyes, de las disposiciones generales y de los actos que tengan que ser publicados formalmente a los diarios oficiales de las administraciones públicas. En el caso de cualquier discrepancia entre la versión de documentos e información obtenida en éste portal y la versión considerada oficial, la versión oficial de las administraciones es la única legalmente válida.

«Tanto el acceso al portal, como el uso que pueda hacerse de la información contenida en el mismo son de la exclusiva responsabilidad de quien lo realiza. La Junta de Andalucía no responderá de ninguna consecuencia, daño o perjuicio que pudieran derivarse de dicho acceso o uso de información, con excepción de todas aquellas actuaciones que resulten de la aplicación de las disposiciones legales a las que deba someterse en el estricto ejercicio de sus competencias.»

Por otra parte, el art. 5.5 DME establece que “Las distintas Consejerías, organismos y entidades comprendidas en la presente disposición deberán actualizar permanentemente la información puesta a disposición del público a través de redes abiertas de telecomunicación, con expresa indicación de la última fecha de actualización en cada caso”, lo que permite identificar al responsable del cumplimiento de los deberes proclamados en el art. 10.3 LAE, ya citado.

Con arreglo al art. 10.5 LAE, las sedes electrónicas deben disponer de sistemas que permitan el establecimiento de comunicaciones seguras siempre que sean necesarias. No existe una previsión normativa específica sobre esta cuestión en el Derecho propio de Andalucía, pero en la práctica, en algunos segmentos particularmente sensibles (notificaciones, pagos), la Administración de la Junta de Andalucía está utilizando un certificado electrónico emitido para estos propósitos por la FNMT.

Para concluir este punto, una asignatura pendiente en nuestro Derecho propio es la aprobación de disposiciones y la puesta en marcha de sistemas que permitan conferir la condición de auténtico a la edición electrónica del *Boletín Oficial de la Junta de Andalucía* haciendo desaparecer su versión en papel, como ha llevado a cabo la Administración del Estado mediante el Real Decreto 181/2008, de 8 de febrero, de ordenación del diario oficial “Boletín Oficial del Estado”, dictado en aplicación del art. 11 LAE.

2. La información a la ciudadanía por medios electrónicos.

El art. 80.1 LAJA proclama el derecho de los ciudadanos a recibir información, articulando en el apartado 2 del mismo artículo los siguientes deberes de la Administración de la Junta de Andalucía, orientados a la realización efectiva de ese derecho:

- b) Ofrecer información general sobre los procedimientos vigentes de la competencia de la Administración de la Junta de Andalucía, utilizando especialmente para ello las vías electrónicas que permitan un acceso rápido y eficaz a dicha información.
- c) Adoptar las estrategias multicanales de atención a la ciudadanía al objeto de ampliar e integrar las vías de información entre la Administración y la ciudadanía.

La primera de estas previsiones no encuentra paralelo en la Ley 11/2007 (al menos en lo que se refiere a las Comunidades Autónomas), ni en la Ley 30/1992, que obliga a publicar una relación de los procedimientos adminis-

trativos, pero no a hacerlo por vía telemática: se trata, por tanto, de un mandato oportuno y complementario de los que derivan del Derecho estatal básico. En cuanto al principio de multicanalidad, sí se encuentra proclamado con carácter básico por el art. 8.1 LAE. Supone la necesidad de ofrecer la información por canales diferentes, de manera que el ciudadano pueda optar por el que prefiera, ya sea presencial o telemático, y dentro de este último, por sus diferentes variantes³⁸.

El art. 7 DME resulta complementario del anterior, añadiendo a los deberes derivados de la LAJA otros adicionales: dispone este precepto que la información puesta a disposición por la Administración de la Junta de Andalucía por medios telemáticos

“...comprenderá, como mínimo, la relativa a la organización, competencias y actividades de las Consejerías, organismos y entidades de la Administración de la Junta de Andalucía; las guías de funciones y cartas de servicios que se aprueben en el ámbito de las competencias de dichos órganos y entidades; la normativa que se publique en el Boletín Oficial de la Junta de Andalucía, con la posibilidad de su descarga a través de la red; y la información de interés general que se considere oportuna, ya sea de carácter ocasional o permanente, referida, esta última, a determinados sectores de la actividad administrativa de especial incidencia social en el ámbito de la sanidad, la educación o la cultura.

Asimismo, la información puesta a disposición del público comprenderá la relativa a los procedimientos administrativos que se tramitan por la Administración de la Junta de Andalucía, con indicación del plazo de resolución y del sentido del silencio; los principales formularios que en los mismos sean de aplicación y de cuáles de esos procedimientos, y qué fases de los mismos, pueden tramitarse a través de la red; así como la

³⁸ En aplicación de este principio, el art. 7.1 DME puntualiza que “La información y documentación puesta a disposición del público por la Administración de la Junta de Andalucía a través de redes abiertas de telecomunicación, para cuyo acceso no será preciso utilizar ninguna modalidad de firma electrónica, no implica sustitución ni detrimento de la atención personalizada a prestar en las oficinas públicas dependientes de la Junta de Andalucía, o por cualquier otro medio, que continuará rigiéndose en todo lo no dispuesto en la presente norma por lo establecido en el Decreto 204/1995, de 29 de agosto, por el que se establecen medidas organizativas para los servicios administrativos de atención directa a los ciudadanos”.

información sobre contratación administrativa en el ámbito de la Administración de la Junta de Andalucía, con inclusión de los pliegos de cláusulas administrativas y técnicas, generales y particulares, y de los anuncios de licitación que se produzcan”.

Se observará hasta qué punto detalla este artículo el contenido del deber de información. Por desgracia, no ha sido llevado a puro y debido efecto, sobre todo en relación con los contenidos incluidos en el parágrafo segundo, cuyo grado de cumplimiento deja mucho que desear incluso hoy en día, cuando otras disposiciones de mayor rango (por ejemplo, la Ley 30/2007, de Contratos del Sector Público) han incorporado esos mismos deberes de información.

3. Las relaciones de la Administración autonómica con la ciudadanía por medios electrónicos

Ningún precepto de la LAJA hace referencia a esta concreta cuestión. Sin embargo, el art. 27 LAE la regula pormenorizadamente³⁹, de acuerdo con las siguientes coordenadas generales: *a)* Reservando a la Ley la imposición del canal telemático con desaparición del soporte papel; *b)* Admitiendo la posibilidad de imponer el canal telemático por vía reglamentaria, 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; *c)* Admitiendo, asimismo, que la Administración utilice los medios electrónicos cuando los ciudadanos lo consientan expresamente; *d)* El derecho del ciudadano a modificar su elección del medio de comunicación en cualquier momento.

Es evidente que estas previsiones merecen un mínimo desarrollo en el Derecho propio de Andalucía. El art. 12.1 DME atiende parcialmente esta necesidad, admitiendo que se puedan mantener comunicaciones por medios electrónicos siempre que se garanticen los siguientes requisitos generales: *a)* la garantía de la disponibilidad y acceso de los referidos medios y soportes y de las aplicaciones informáticas en las condiciones que en cada caso se establezcan; *b)* la compatibilidad técnica de los medios, aplicaciones y soportes utilizados

³⁹ Para el estudio detallado del precepto, véanse principalmente VALERO TORRIJOS, J.. *El régimen jurídico...*, *op. cit.*, págs. 47 y sigs.; REGO BLANCO, M.D.: “Registros, comunicaciones y notificaciones electrónicas”, en GAMERO CASADO, E. y VALERO TORRIJOS, J. (coords): *La ley de administración electrónica*, *op. cit.*, págs. 391 y sigs.; y mi aportación en esa misma obra, “Objeto, ámbito de aplicación...”, *op. cit.*, págs. 93 y sig.

por el emisor y el destinatario; y, c) la existencia de medidas de seguridad que eviten el que se intercepten y alteren las comunicaciones, así como los accesos no autorizados. El art. 12.4 DME añade lo siguiente: “La Administración velará para que el funcionamiento de los sistemas se realice de acuerdo a unas políticas adecuadas de seguridad, de autenticación, de firma electrónica, emisión de sellos de tiempo y recibos electrónicos. Igualmente, los servidores informáticos funcionarán bajo el uso de un certificado de componente emitido por un proveedor de servicios de certificación electrónica habilitado de conformidad con el Real Decreto-Ley 14/1999, de 17 de septiembre, sobre firma electrónica”.

Los apartados 2 y 3 del mismo artículo amplían progresivamente los requisitos según se trate de comunicaciones en las que se solicite información personalizada sobre documentos que no obren en poder del público (en cuyo caso se exige, entre otras cosas, que se identifique fidedignamente al emisor y al receptor de la información), y cuando la relación tenga lugar en el marco de un procedimiento administrativo (en cuyo caso es preceptivo el uso de una firma electrónica avanzada y de un dispositivo de consignación de fecha y hora). Queda huérfana de regulación, sin embargo, una cuestión capital: el modo en que los ciudadanos podrán ejercer su derecho a modificar el canal de comunicación, evitando que el repetido ejercicio de esta opción dé lugar a abusos⁴⁰.

4. La Plataforma de Relación con la Ciudadanía Andaluza (Clara)

Para concluir este apartado relativo a las comunicaciones entre la Administración de la Junta de Andalucía y la ciudadanía es inevitable referirse a *Clara*, la Plataforma de Relación con la Ciudadanía Andaluza que se encuentra abocada a convertirse en un importante interfaz entre la Administración y la ciudadanía. Su primera característica es la multicanalidad: Clara atiende al ciudadano telefónicamente (902 505 505), por correo electrónico (información@juntadeandalucia.es) o a través de un portal de Internet⁴¹, del que conviene reproducir su página de acceso:

⁴⁰ En el proyecto de Decreto de desarrollo general de la Ley 11/2007 (aplicable en exclusiva a la Administración del Estado), se regula la cuestión modulando el ejercicio del derecho y sometiéndolo en todo caso a la presentación de una solicitud motivada.

⁴¹ Accesible en la URL <http://www.juntadeandalucia.es/justiciayadministracionpublica/clara/portada.html> (última visita: 30 de enero de 2011). Nótese que no ha migrado la ubicación tras la reestructuración de Consejerías acometida en 2010.



En cuanto a sus funcionalidades, Clara incluye, principalmente:

- El catálogo de procedimientos de la Administración de la Junta de Andalucía, con sus oportunas indicaciones de plazos de resolución, órgano competente para la tramitación, sentido del silencio administrativo, etc. Esta información es de libre acceso.
- El directorio (direcciones y teléfonos) de los órganos de la Administración de la Junta de Andalucía, con aportación de la carta de servicios de cada uno de ellos, y con específica mención de la ubicación de los registros administrativos. Esta información también es de libre acceso.
- Una interesantísima zona personal en la que cada ciudadano, previa acreditación mediante una firma electrónica reconocida, puede acceder a su buzón de notificaciones administrativas, consultar los expedientes tramitados en soporte electrónico en los que ostente la condición de interesado, articular la presentación telemática de solicitudes o documentos que le sean requeridos, así como consultar las cesiones de datos personales que la Administración de la Junta de Andalucía haya hecho a otras entidades.
- El acceso al formulario de presentación electrónica de escritos de propósito general⁴².

⁴² Esto es, un registro electrónico apto para recibir toda clase de escritos y documentos que no exijan la presentación de un formulario específico, materia sobre la que volveré más tarde, al analizar el registro electrónico.

Las potencialidades de Clara son enormes y sin duda la ciudadanía andaluza pronto se familiarizará con su funcionamiento y sus contenidos, pues su diseño es simple e intuitivo y constituirá un importante factor para la realización efectiva del derecho de acceso electrónico proclamado en el art. 6 LAE.

IV. LA IDENTIFICACIÓN ELECTRÓNICA.

Como es sabido, la Ley 11/2007 es muy versátil en la regulación de los sistemas de identificación o firma electrónica, cuestión que regula en sus arts. 13 a 23 y en la que no entramos aquí⁴³. La principal tarea que corresponde al Derecho autonómico en esta materia es la concreción, por vía reglamentaria, de los sistemas de firma electrónica que pueden utilizar tanto la ciudadanía como los empleados públicos.

La principal previsión que contiene el Derecho autonómico en esta materia aparece en el art. 7.5 LAJA, conforme al cual, “A fin de garantizar el cumplimiento de los requisitos expresados en el apartado anterior, la Administración de la Junta de Andalucía facilitará a la ciudadanía que así lo solicite el acceso y obtención de un dispositivo de firma electrónica”. Con posterioridad a esta previsión, el art. 13.2.a) LAE impone a todas las Administraciones públicas la admisión del Documento Nacional de Identidad electrónico (DNIe) como medio de identificación. En línea de principio, bastaría pues con que la

⁴³ La bibliografía sobre la firma electrónica en general y sobre la regulación de esta materia en la Ley 11/2007 es sumamente amplia. No obstante, resultan especialmente valiosas las aportaciones de LINARES GIL, M.: “Identificación y autenticación de las Administraciones Públicas”, y de MARTÍN DELGADO, I.: “Identificación y autenticación de los ciudadanos”, ambos en GAMERO CASADO, E. y VALERO TORRIJOS, J. (coords): *La Ley de administración electrónica*, *op. cit.*, págs. 415 y sigs., y 463 y sigs., respectivamente; PALOMAR OLMEDA, A.: *La actividad administrativa...*, *op. cit.*, págs. 128 y sigs.; así como ALAMILLO, I. y URÍOS, X.: “El nuevo régimen legal de gestión de la identidad y firma electrónica por las Administraciones públicas”, en COTINO HUESO, L. y VALERO TORRIJOS, J. (2010): *Administración electrónica...*, *op. cit.*, págs. 657 y sigs.; MAGÁN PERALES, J.M.: “La nueva Administración pública electrónica. Las relaciones electrónicas entre la Administración y el ciudadano. Especial referencia a la firma electrónica”, en PUNZÓN MORALEDA, J. (coord.): *Administraciones públicas y nuevas tecnologías*, Lex Nova, Valladolid, 2005, págs. 94 y sigs.; y AA.VV.: *Firma digital y Administración pública*, INAP, Madrid, 2003. Con carácter general, sobre la firma electrónica debe verse MARTÍNEZ NADAL, A.: *Comentarios a la Ley 59/2003, de firma electrónica*, Thomson-Civitas, Cizur Menor, 2004.

Administración de la Junta de Andalucía se asegurase de que todos los ciudadanos disponen del DNIe para el cumplimiento de su propio compromiso.

Sin embargo, la política de identidad digital de la Administración de la Junta de Andalucía se basó tempranamente en el uso del certificado emitido por la FNMT en ejercicio de la habilitación que se expuso en el apartado 1.2 de este trabajo. A tal efecto, el 26 de julio de 2002 se suscribió un convenio de colaboración entre la Junta de Andalucía y la Fábrica Nacional de Moneda y Timbre-Real Casa de la Moneda, que contempla la implantación del certificado clase 2 CA de la FNMT en la Administración de la Junta de Andalucía, habilitándolo tanto para los empleados públicos como para todos los ciudadanos andaluces, y contemplándose además la posibilidad de que otras Administraciones o poderes públicos andaluces se adhieran al convenio y puedan intervenir como fedatarios en el proceso de expedición de los certificados, asumiendo los costes de los certificados la Administración de la Junta de Andalucía⁴⁴. Se trata de una apuesta de elevado coste económico, pero también de indudable pragmatismo, que ha generalizado el uso de este medio de identificación electrónica, promoviendo de este modo la interoperabilidad entre todas las Administraciones públicas⁴⁵.

⁴⁴ El texto del convenio se puede obtener en la sección relativa a “Normativa” del portal técnico de administración electrónica de la Junta de Andalucía, accesible en <https://ws024.junta-deandalucia.es/pluton/index.jsp>; y la extensa relación de entidades adheridas puede asimismo consultarse en un enlace disponible en el costado izquierdo de la página principal de dicho portal.

⁴⁵ Este orden de cosas hace inútil el art. 13 DME, cuyo contenido, en cualquier caso, conviene consignar aquí. Este precepto, bajo la rúbrica “Firma electrónica avanzada”, dispone:

«1. Para entablar alguna de las relaciones a las que se refiere el apartado 3 del artículo 12 de este Decreto las partes intervinientes tendrán que disponer de un certificado

reconocido de usuario que les habilite para utilizar una firma electrónica avanzada. De conformidad con lo previsto en el artículo 81 de la Ley 66/1997, de 30 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y de Orden Social, y en el Real Decreto 1317/2001, de 30 de noviembre, que desarrolla dicho precepto, los interesados podrán solicitar dichos certificados siguiendo el procedimiento establecido en el Anexo III del Decreto. No obstante, los certificados que pueden expedirse por la entidad acreditada en dicho Anexo no excluye que los servicios de certificación y expedición de firmas electrónicas avanzadas sean prestados por cualquier otro proveedor de servicios de certificación electrónica habilitado de conformidad con el Real Decreto-Ley 14/1999, de 17 de septiembre, sobre firma electrónica.

«2. Previo informe favorable del Consejo Interdepartamental de Informática, la Consejería de Justicia y Administración Pública publicará mediante Orden en el Boletín Oficial de la Junta de Andalucía y en el portal al que se refiere el artículo 6 de este Decreto la relación de entidades

En este momento se encuentran pendientes de implantar certificados de la FNMT que contengan atributos específicos y permitan completar las previsiones de la Ley 11/2007 en dos sentidos distintos: *primero*, identificando a los empleados públicos de la Junta de Andalucía de manera diferenciada a su condición personal de ciudadanos; y *segundo*, habilitando técnicas de representación por medios de identificación electrónica que eviten una perversa práctica actual, consistente en que los representados ceden sus certificados con sus correspondientes claves a sus representantes, lo que puede dar lugar a indudables abusos, muy difíciles de enmendar. En efecto, un importante aspecto que está pendiente de regulación en Andalucía es el desarrollo reglamentario de los arts. 22 y 23 LAE, que permiten a los ciudadanos actuar mediante funcionario público cuando carezcan de los correspondientes medios de identificación electrónica, o conferir su representación electrónica a un tercero para que actúe en su nombre. Son aspectos esenciales para el impulso de la administración electrónica cuya regulación expresa no se puede demorar.

En otro orden de consideraciones, un importante logro de la Junta de Andalucía en materia de firma electrónica es la plataforma *@firma*, es decir, la plataforma corporativa de la Junta de Andalucía para autenticación y firma electrónica. Gracias a *@firma*, las aplicaciones de la Junta de Andalucía pueden incorporar procesos de autenticación y firmado digital mediante el uso de certificados digitales, independientemente del entorno de desarrollo en que hayan sido programadas. *@firma* es una potente y versátil herramienta de validación de certificados electrónicos con altas dosis de interoperabilidad, que fue dise-

acreditadas para la prestación de servicios de certificación en el ámbito de aplicación de la presente norma y, asimismo, hará público los procedimientos de obtención, renovación y revocación de dichos certificados.

«3. En los documentos electrónicos producidos por la Administración de la Junta de Andalucía que se acompañen de una firma electrónica avanzada se garantizará, mediante el oportuno sistema de protección de códigos, que dicha firma sólo pueda ser empleada por los signatarios o sistemas debidamente autorizados en razón de sus competencias o funciones.

«4. La Consejería de Justicia y Administración Pública, previo informe del Consejo Interdepartamental de Informática, podrá aprobar las condiciones adicionales que se consideren necesarias para salvaguardar las garantías de cada procedimiento administrativo en el que se utilice la firma electrónica avanzada, así como el régimen o los regímenes especiales de utilización de la firma en las relaciones que afecten a la seguridad pública. De acuerdo con lo dispuesto en el artículo 5 del Real Decreto-Ley 14/1999, de 17 de septiembre, sobre firma electrónica, dichas condiciones serán objetivas, razonables y no discriminatorias, y no obstaculizarán la prestación de servicios a los ciudadanos cuando en dicha prestación intervengan distintas Administraciones Públicas, nacionales o extranjeras.»

ñada por la Junta de Andalucía y cedida después al entonces Ministerio de Administraciones Públicas mediante un convenio suscrito el 2 de febrero de 2006, con un compromiso de evolución conjunta; poco más tarde recibió el prestigioso reconocimiento del *Good Practice Label 2007*, y todo apunta a que sus desarrollos posteriores acabarán convirtiéndose en una plataforma europea de validación de certificados electrónicos.

Para concluir este apartado, conviene al menos reseñar la Orden de 27 de diciembre de 2006, por la que se regula la utilización de medios electrónicos a aplicativos de gestión en la Consejería de Justicia y Administración Pública (*BOJA* de 27 de octubre). Esta norma regula el aplicativo conocido como *Port@firmas*, que gestiona los procesos de firma electrónica que deba llevar a cabo cada usuario, erigiéndose en una herramienta de extraordinaria potencialidad en punto a agilizar la gestión administrativa interna.

V. EL REGISTRO ELECTRÓNICO DE LA JUNTA DE ANDALUCÍA

Los registros electrónicos son una de las cuestiones más extensamente tratadas por la Ley 11/2007, que los regula en sus arts. 24 a 26, sucesores del ahora derogado art. 38.4 LRJPAC: como expuse más arriba (§ 1.2), una de las primeras regulaciones generales de la administración electrónica en nuestro Derecho, con la que guarda algunas semejanzas y también ciertas diferencias⁴⁶. En cualquier caso, no podemos entrar aquí en detalle en la regulación estatal, centrándonos en el modo en que esta materia ha sido regulada por el Derecho autonómico. En este sentido, se dispone de un mínimo desarrollo normativo en el art. 83 LAJA (anterior a la Ley 11/2007), que dispone:

Artículo 83. Registros telemáticos.

1. Los registros telemáticos dependientes de la Junta de Andalucía estarán habilitados para la recepción o transmisión de documentos electrónicos relativos a los procedimientos, las actividades o los servicios contemplados en las disposiciones autonómicas que establezcan la tramitación telemática de los mismos y permitirán la entrada y salida de documentos electrónicos a través de cualquier soporte reconocido.

⁴⁶ Para el estudio de la ordenación de los registros telemáticos en la LAE debe acudir a VALERO TORRIJOS, J.: *El régimen jurídico...*, *op. cit.*, págs. 84 y sigs.; y REGO BLANCO, M.D.: "Registros...", *op. cit.*, págs. 371 y sigs. Asimismo, debe verse el trabajo de RAMÓN FERNÁNDEZ, F. "La incorporación...", *op. cit.*, págs. 545 y sigs.

2. Los registros telemáticos permitirán la entrada de documentos electrónicos a través de redes abiertas de telecomunicación todos los días del año durante las veinticuatro horas del día.
3. Reglamentariamente se regulará el funcionamiento de los registros telemáticos.
4. En todo caso, los medios o soportes en que se almacenen los documentos electrónicos contarán con las medidas de seguridad que garanticen la integridad, protección y conservación de los documentos almacenados, así como la identificación de las personas usuarias y el control de acceso de los mismos.

A pesar de la repetida mención a los “registros telemáticos” existentes en la Administración de la Junta de Andalucía, en realidad el principio de horizontalidad (que he enunciado más arriba, en el § 2.2) ha determinado que, en la práctica, solo existan dos: el Registro Telemático Tributario, en cuyo régimen específico no voy a entrar aquí⁴⁷; y el Registro telemático único regulado por el art. 9 DME, que dispone:

Artículo 9. Creación, gestión y régimen general de funcionamiento del Registro telemático.

1. Para garantizar el ejercicio efectivo de los derechos reconocidos en esta norma y la prestación de los servicios que en ella se contemplan se crea un Registro telemático único, sin perjuicio de lo establecido en la Disposición adicional tercera. Dicho Registro sólo estará habilitado para la recepción o transmisión de documentos electrónicos relativos a las actividades, servicios o procedimientos contemplados en la presente disposición y permitirá la entrada y salida de documentos electrónicos a través de cualquier soporte reconocido según lo previsto en el artículo 18.

2. La administración de usuarios y el mantenimiento de los medios técnicos correspondientes al servidor central del Registro telemático es competencia de la Consejería de Justicia y Administración Pública de la Junta de Andalucía. Las cuestiones relativas a las dudas o discrepancias que se produzcan

⁴⁷ Véase la Orden de 10 de junio de 2005, por la que se regula el Registro Telemático Tributario dependiente de la Consejería de Economía y Hacienda y las notificaciones, certificados y transmisiones telemáticos en el ámbito de la Administración Tributaria de la Junta de Andalucía (BOJA nº 120, de 22 de junio); y algunos aspectos complementarios, contenidos en la Orden de 18 de diciembre de 2010, de la Consejería de Hacienda y Administración Pública, por la que se definen las competencias de aplicación de la política informática de la Consejería en la Administración Tributaria de la Junta de Andalucía (BOJA nº 248, de 22 de diciembre).

acerca de la emisión o recepción de documentos electrónicos en este Registro las resolverá el órgano, organismo o entidad competente para la tramitación del documento electrónico de que se trate.

3. El Registro telemático permitirá la entrada de documentos electrónicos a través de redes abiertas de telecomunicación todos los días del año durante las veinticuatro horas. La fecha de entrada o salida de los documentos electrónicos en el Registro se acreditará mediante un servicio de consignación electrónica de fecha y hora. Dicha fecha producirá los efectos que la legislación sobre procedimiento administrativo común le atribuya en orden al cómputo de los términos y plazos en el seno del procedimiento administrativo. A efectos del cómputo de dichos términos y plazos, se entenderá que la recepción de documentos electrónicos en un día inhábil en el ámbito territorial del órgano competente para tramitarlo surtirá sus efectos el primer día hábil siguiente, siendo ésta la fecha en la que el documento ha tenido entrada en el Registro del órgano competente para su tramitación.

4. La recepción de documentos electrónicos en el Registro telemático se producirá automáticamente. Los asientos de entrada practicados en el Registro telemático especificarán, para cada documento electrónico, un número de referencia, el asunto al que se refiere, la fecha de recepción del documento, el epígrafe expresivo de la naturaleza, órgano administrativo al que se dirige, hora de presentación y una descripción sucinta del asunto. Asimismo, si el interesado hubiese elegido la notificación electrónica como medio de notificación preferente, se realizará el correspondiente asiento de salida en la misma forma.

5. El Registro telemático emitirá automáticamente un justificante de la recepción de los documentos electrónicos presentados por los interesados en el que se dará constancia del asiento de entrada que se asigne al documento. Dicho justificante se hará llegar al destinatario a la dirección electrónica que éste haya indicado en el momento inmediatamente posterior al que tenga lugar el asiento del documento recibido.

6. Los documentos electrónicos transmitidos a través del Registro telemático serán válidos a todos los efectos legales siempre que quede acreditada su autenticidad, integridad, conservación, identidad del autor y, en su caso, la recepción por el interesado, en la forma prevista para cada caso o tipo de actuación en el artículo 12 de este Decreto.

Las determinaciones que contiene este precepto son perfectamente compatibles con el régimen general de la materia que establece la LAE, para cuyo estudio remito a las obras anteriormente citadas. Solo un par de cuestiones merecen comentario específico.

En primer lugar, conviene destacar nuevamente la decidida apuesta de la Administración de la Junta de Andalucía por la existencia de un único registro general, que ha sido desarrollado mediante el proyecto *@ries*⁴⁸, y presenta las siguientes características generales:

- Interconexión informática entre los registro de Entrada/Salida de todos los organismos: Comunicación entre el registro por el que entra el documento y el registro o registros del órgano resolutor.
- Implantación de un sistema intercomunicado de registros entre la Administración General del Estado, las Administraciones de las Comunidades Autónomas y las entidades que integran la Administración Local. (PISTA).
- Interconexión y transmisión de asientos registrales y, en su caso, de documentos completos entre los distintos Registros.
- Acceso desde cualquier punto remoto a las bases de datos públicas y a otras informaciones de interés para los ciudadanos que proceda de cualquiera de las Administraciones Públicas.
- Posibilidad de realización de trámites administrativos desde el hogar del ciudadano (con los mecanismos de seguridad y certificación adecuados).

Una llamativa característica de este proyecto es que no dispone de una concreta sede o dirección electrónica unificada mediante la que acceder al registro, sino que son los diferentes programas o aplicativos que se desarrollan sectorialmente para la implantación de servicios de administración electrónica (por ejemplo, para la presentación de solicitudes de incentivos en una concreta convocatoria) los que habilitan formularios en línea cuyos campos se van completando por el ciudadano y que culminan en una operación de presentación a registro articulada mediante la propia aplicación informática.

En este punto es preciso detenerse en otro de los aspectos que merece tratarse de manera específica: la existencia preceptiva en cada Administración pública de al menos un registro electrónico suficiente para recibir todo tipo de solicitudes, escritos y comunicaciones dirigidos a dicha Administración pública (art. 24.3 LAE). El modelo de funcionamiento de *@ries* no casa bien con esta previsión. La solución pasa por la articulación de punto un acceso genérico al

⁴⁸ Para conocer en detalle sus características puede verse <https://ws024.juntadeandalucia.es/pluton/adminelec/ArTec/aries.jsp>

registro electrónico, en una sede electrónica de la Administración de la Junta de Andalucía. A la vista de las circunstancias, el lugar idóneo para articular este acceso es la Plataforma de Relación con la Ciudadanía Andaluza (*Clara*)⁴⁹, cuya página de acceso dispone, en efecto, del oportuno enlace.

Por otra parte, también merece alguna consideración el art. 25.5 LAE, que regula la presentación en el registro telemático de documentación complementaria⁵⁰. Esta materia no se encuentra regulada en el Derecho propio de Andalucía. Para concluir, existen otros aspectos que también merecen ser tratados en un desarrollo normativo específico: por ejemplo, qué sucede cuando se aborta la presentación de un documento al registro por un fallo informático; cómo se restablecen los plazos de presentación cuando el registro no se encuentra disponible por un determinado período de tiempo; qué régimen se aplica a documentos presentados a registro que contengan códigos maliciosos (virus); etc. Todas estas cuestiones deben ser objeto de tratamiento normativo específico para despejar las dudas que actualmente plantean en la práctica.

VI. LAS NOTIFICACIONES ELECTRÓNICAS DE LA JUNTA DE ANDALUCÍA

Las notificaciones electrónicas son una manifestación específica de las comunicaciones electrónicas entre la Administración de la Junta de Andalucía, materia que ya fue tratada anteriormente (§ 3.3) y en la que no abundamos ahora. Centrándonos pues en el concreto tema de las notificaciones, la Ley 11/2007 aborda la cuestión en su art. 28, claramente tributario del derogado art. 59.3 LRJPAC⁵¹. En el Derecho propio de Andalucía, el régimen de las notificaciones electrónicas se establece en el art. 113 LAJA⁵², que dispone:

⁴⁹ Expuesta en el § 3.4 de este trabajo.

⁵⁰ Sobre esta específica cuestión, véase especialmente VALERO TORRIJOS, J.: *El régimen jurídico...*, *op. cit.*, págs. 100 y sigs.

⁵¹ Sobre el régimen de las notificaciones electrónicas debe consultarse MARTÍN DELGADO, I. (2009): *Las notificaciones electrónicas en el procedimiento administrativo*, tirant lo Blanch, Valencia, *passim*; GAMERO CASADO, E.: *Notificaciones telemáticas*, Bosch, Barcelona, 2005, en particular, págs. 105 y sigs.; VALERO TORRIJOS, J.: *El régimen jurídico...*, *op. cit.*, págs. 133 y sigs.; REGO BLANCO, M.D.: “Registros...”, *op. cit.*, págs. 395 y sigs.; PALOMAR OLMEDA, A.: *La actividad...*, *op. cit.*, págs. 156 y sigs.; y BAUZÁ MARTORELL, F.J.: *Procedimiento administrativo electrónico*, *op. cit.*, *passim*.

⁵² Este precepto guarda identidad sustancial con el art. 15 DME, en el que se inspira claramente y que, por tanto, resulta superfluo comentar.

Artículo 113. Notificación de los actos administrativos.

1. Las resoluciones y actos que afecten a los derechos e intereses de la ciudadanía, sean definitivos o de trámite, serán notificados o publicados de conformidad con lo dispuesto en la legislación sobre procedimiento administrativo común.

2. Para que las notificaciones administrativas puedan llevarse a cabo mediante medios o soportes informáticos y electrónicos, será preciso que el sujeto interesado haya señalado o consentido expresamente dicho medio de notificación como preferente mediante la identificación de una dirección electrónica al efecto. Dicha manifestación podrá producirse tanto en el momento de iniciación del procedimiento como en cualquier otra fase de tramitación del mismo. Asimismo, el sujeto interesado podrá, en cualquier momento, revocar su consentimiento para que las notificaciones se efectúen por vía electrónica, en cuyo caso deberá comunicarlo así al órgano competente e indicar una nueva dirección donde practicar las notificaciones.

La notificación telemática se entenderá practicada a todos los efectos legales en el momento en que se produzca el acceso a su contenido en la dirección electrónica de modo que pueda comprobarse fehacientemente por el remitente tal acceso. Cuando, existiendo constancia de la recepción de la notificación en la dirección electrónica señalada, transcurrieran diez días naturales sin que el sujeto destinatario acceda a su contenido, se entenderá que la notificación ha sido rechazada con los efectos previstos en la normativa básica estatal, salvo que de oficio o a instancias del sujeto destinatario se compruebe la imposibilidad técnica o material del acceso.

La principal característica de esta normación es que no resuelve los problemas de interpretación a que da lugar el Derecho estatal referente a las notificaciones electrónicas, respecto del que apenas representa alguna particularidad específica⁵³. Si conviene mencionar que el desarrollo funcional de que ha sido objeto esta cuestión es la puesta en marcha de un Sistema de Notificaciones Telemáticas (*Notific@*), actualmente accesible a través de la zona personal de la Plataforma de Relación con la Ciudadanía Andaluza (véase nuevamente § 3.4 de este trabajo), aunque también se encuentra disponible mediante un punto de acceso electrónico específico⁵⁴. Configurado a imagen y seme-

⁵³ He desarrollado esta cuestión en mi trabajo GAMERO CASADO, E.: "El correo electrónico como medio de notificación en el Derecho propio de Andalucía", *Revista Andaluza de Administración Pública*, n° 57, 2005, págs. 103 y sigs.

⁵⁴ En la URL <https://ws020.juntadeandalucia.es/notificaciones/snja/index.jsp> DEbe notarse que, conforme al art. 4 del Decreto 68/2008, de 26 de febrero (citado), el portal de acceso

janza del Sistema de Notificaciones Telemáticas Seguras que Correos y Telégrafos presta a la Administración del Estado, se puso en marcha en abril de 2005. El ciudadano que lo desee, puede darse de alta en el sistema (para lo que se requiere el certificado electrónico reconocido emitido por la FNMT), con lo que se le crea una dirección electrónica única en la que recibir todas las notificaciones de los diferentes órganos y agencias de la Administración de la Junta de Andalucía. Una vez dado de alta en el sistema, ha de suscribirse a los concretos procedimientos en que desee ser notificado por este medio. Ahora bien, en los procedimientos en que es preceptivo el medio electrónico de comunicación, se procede de oficio a la creación de la dirección electrónica única y a la práctica de las notificaciones electrónicas sin necesidad de proceder al alta general. El sistema está disponible 7 días a la semana, 24 horas al día.

Una vez puestas a disposición del usuario las notificaciones en su buzón electrónico personal, éste podrá, entre otros aspectos y por un período limitado de tiempo:

- Leer el contenido de las notificaciones, generándose un acuse de recibo firmado y fechado electrónicamente que se remitirá al emisor de la notificación.
- Rechazar una notificación antes de abrirla. El rechazo genera un acuse firmado y fechado y un procedimiento de seguimiento y gestión de rechazados, estipulados en la normativa vigente o en los procedimientos de la Administración emisora.
- Visualizar la lista de notificaciones de cada carpeta y de su estado: recibidos, leídos, rechazados y caducados.
- Consultar los acuses de recibo, de lectura y de rechazo, firmados y fechados asociados a cada notificación.
- Borrar de su vista personalizada del buzón una notificación o documento ya leído o rechazado.
- Obtener una copia impresa del mensaje que está viendo en su pantalla a través de su navegador, así como del fichero adjunto, en el caso de que lo hubiera.

al servicio de notificaciones estará ubicado en la URL <http://www.andaluciajunta.es/notificaciones> Cuando se intenta acceder a esa página (última visita: 30 de enero de 2011), el servidor redirige hacia la otra, en la que se encuentra actualmente, cumpliendo los requisitos materiales de la sede electrónica establecidos por la Ley 11/2007.

VII. EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO ELECTRÓNICO. LOS ACTOS Y DOCUMENTOS ADMINISTRATIVOS EN SOPORTE ELECTRÓNICO

La regulación del procedimiento administrativo electrónico es uno de los aspectos en que la Ley 11/2007 resulta más deficiente, pues no llega a articular unas reglas generales suficientemente expresivas. Los arts. 33 a 39 LAE regulan la gestión electrónica del procedimiento⁵⁵, pero solo los arts. 35, 37.1 y 38 tienen carácter básico. La Ley de la Administración de la Junta de Andalucía no resulta más satisfactoria que el texto estatal: su art. 111.4 se limita a disponer que: “La regulación de la tramitación telemática de procedimientos administrativos contemplará las garantías necesarias para salvaguardar los derechos de la ciudadanía. Dichas condiciones serán objetivas, razonables y no discriminatorias, y no obstaculizarán la prestación de servicios a la ciudadanía cuando en dicha prestación intervengan distintas Administraciones Públicas. Para entablar relaciones jurídicas por vía telemática las partes intervinientes tendrán que disponer de un certificado reconocido de usuario que les habilite para utilizar una firma electrónica en los casos y con las condiciones establecidas reglamentariamente”. Su contenido material más evidente es una mera remisión reglamentaria, cuya ejecución todavía no ha tenido lugar, si bien algunas disposiciones previas cubren parcialmente esta laguna.

Así, el art. 16 DME, dedicado a regular la iniciación y tramitación de los procedimientos electrónicos, dispone:

Artículo 16. Iniciación y tramitación de procedimientos administrativos electrónicos.

1. Las solicitudes de los procedimientos administrativos que se tramiten a través de redes abiertas de telecomunicación se cursarán por los interesados al Registro telemático regulado en esta disposición. Dichas solicitudes deberán cumplir con los requisitos establecidos en el apartado 3 del artículo 12 de la misma. Se entenderá que el documento que incluya la firma electrónica avanzada, siempre que ésta esté basada en un certificado reconocido en la forma descrita en el artículo 13 del presente Decreto producirá, respecto a los datos y documentos consignados de forma electrónica, los mismos efectos jurí-

⁵⁵ Sobre tales preceptos, véanse PALOMAR OLMEDA, A.: “Gestión electrónica de los procedimientos”, en GAMERO CASADO, E. y VALERO TORRIJOS, J. (coords.): *La Ley de administración electrónica...*, *op. cit.*, págs. 597 y sigs.; y VALERO TORRIJOS, J.: *El régimen jurídico...*, *op. cit.*, págs. 181 y sigs.

dicos que las solicitudes formuladas de acuerdo con el artículo 70.1 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común. Cualquier otro trámite evacuado por el interesado, así como las resoluciones que dicte la Administración en un procedimiento tramitado electrónicamente, requerirán igualmente de los mismos requisitos de firma electrónica avanzada y de su emisión o recepción a través del Registro telemático único.

2. Sin perjuicio de lo dispuesto en la Disposición Adicional Cuarta, las Ordenes de las respectivas Consejerías mediante las cuales se establezca la tramitación telemática de los distintos procedimientos arbitrarán los medios necesarios para avanzar en la reducción y simplificación de su tramitación. A tal efecto, evitarán a los interesados la aportación de documentos que obren en poder de la Administración de la Junta de Andalucía o de otras Administraciones Públicas. A tal fin, dichas Ordenes podrán prever la obtención de datos de los órganos administrativos en que se hallasen previo consentimiento del interesado, a cuyo efecto se suscribirán los Convenios necesarios con las demás Administraciones para el acceso y consulta de sus bases de datos. Asimismo, propiciarán la sustitución de la aportación de documentos acreditativos del cumplimiento de requisitos por una declaración responsable del interesado que exprese la concurrencia de dichos requisitos y el compromiso de aportar los justificantes a requerimiento de la Administración, todo ello en la medida en que lo permitan las disposiciones reguladoras de los respectivos procedimientos.

3. La norma que establezca la tramitación telemática de un procedimiento deberá señalar la posibilidad de que el interesado, una vez iniciado un procedimiento bajo un concreto sistema, pueda practicar actuaciones o trámites a través de otro distinto. En todo caso, en el momento de la aportación de documentos o datos en los Registros deberá indicarse expresamente si la iniciación del procedimiento o alguno de los trámites del mismo se ha efectuado en forma electrónica o telemática.

4. Las Ordenes mencionadas en el apartado 2 de este artículo deberán prever, asimismo, el modo y forma en que los interesados puedan obtener información personalizada por vía telemática del estado de tramitación del procedimiento y, en general, para el ejercicio de los derechos contemplados en el artículo 35 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.

Como se observa, también este precepto articula una remisión normativa a otras disposiciones de desarrollo. Las escasas previsiones vinculantes que establece al efecto han sido objeto de comentario con anterioridad y no merecen ahora mayor análisis. En definitiva, se percibe en el Derecho autonómico an-

daluz la ausencia de normas generales referentes a la gestión electrónica de los procedimientos administrativos, confiándose esta cuestión a los desarrollos sectoriales de que sea objeto la materia en las concretas normas reglamentarias que regulen los procedimientos administrativos específicos. Conviene recordar, en cualquier caso, el comprometido esfuerzo que la Administración de la Junta de Andalucía viene demostrando para racionalizar la transición a la administración electrónica en el marco de su política general de simplificación y modernización, que fue expuesta en el § 2.2 de este trabajo.

En otro orden de consideraciones, los arts. 24 a 32 LAE regulan los documentos y los archivos electrónicos; en este caso, solo los arts. 29.3 y 31 carecen del carácter de básicos. Estos preceptos son de extraordinaria importancia para el impulso de la administración electrónica, por cuanto que reconocen pleno valor jurídico a los actos administrativos dictados directamente en soporte electrónico, a las copias electrónicas de los documentos originalmente emitidos en soporte electrónico y en papel (estos últimos, mediante su digitalización), así como las copias realizadas en soporte papel de documentos electrónicos⁵⁶. A todos estos preceptos debe añadirse el art. 45.5 LRJPAC, cuyo contenido no se ha incorporado a la Ley 11/2007 por razones incomprensibles, y sigue encontrándose vigente.

La única referencia que encontramos en la LAJA a estas cuestiones reside en su art. 86 LAJA, relativo al acceso a archivos y registros, que dispone: “(...) La emisión de copias y certificados en forma de documentos o soportes electrónicos deberá contar, para su validez, con la firma electrónica del órgano que las expide. 3. El acceso a los documentos almacenados por medios o en soportes electrónicos o informáticos, ya se encuentren archivados en los registros telemáticos de la Administración de la Junta de Andalucía, ya en los registros generales o auxiliares de cada Consejería o agencia administrativa, se regirá por lo dispuesto en la legislación básica estatal sobre la materia y por la legislación de protección de datos de carácter personal”. La primera de estas pre-

⁵⁶ Sobre estos preceptos, véanse SANZ LARRUGA, J.: “Documentos y archivos electrónicos”, en GAMERO CASADO, E. y VALERO TORRIJOS, J. (coords.): *La Ley de administración electrónica, op. cit.*, págs. 455 y sigs.; BARRIUSO RUIZ, C.: “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 COTINO HUESO, L. y VALERO TORRIJOS, J. (2010): *Administración electrónica...*, *op. cit.*, págs. 623 y sigs.; y VELASCO RICO, C.: “Archivo y conservación de los documentos administrativos electrónicos. Especial consideración a la Ley 11/2007, de 22 de junio, de acceso electrónico de los ciudadanos a los servicios públicos”, en la misma obra, págs. 603 y sigs.

visiones fue útil hasta la aprobación de la Ley 11/2007, que ya contempla ese mismo requisito; en tanto que la segunda previsión carece verdaderamente de contenido, pues se reduce a ser una remisión a la legislación básica estatal. Algo semejante viene a ocurrir con el art. 14 DME, referente a actos y documentos electrónicos⁵⁷. Mayor interés suscita la Orden de 11 de octubre de 2006, por la que se establece la utilización de medios electrónicos para la expedición de copias autenticadas (*BOJA* de 27 de octubre); su art. 3.1 dispone:

“La copia autenticada electrónica de los documentos originales en soporte papel se realizará produciendo un fichero en un formato que permita mostrar en la pantalla del ordenador la imagen obtenida y exacta del documento original a cotejar. Una vez efectuado el citado cotejo se procederá, por los órganos competentes a que se refiere el artículo 4, a la firma de la copia electrónica mediante la utilización, por éstos, de la firma electrónica reconocida, en los términos del artículo 3.3 de la Ley 59/2003, de 19 de diciembre, de Firma Electrónica. La copia autenticada electrónica deberá contener un código de verificación que permita comprobar la integridad y autenticidad de la misma, accediendo por medios telemáticos al documento archivado en el sistema”.

El art. 4 de la Orden determina los órganos competentes para emitir copias autenticadas electrónicamente, y el art. 5 regula el contenido mínimo de la diligencia de autenticación. En cuanto a la expedición y validez de copias de documentos electrónicos, el art. 8.1 de la misma Orden dispone: “De los documentos originales producidos en procedimientos electrónicos se podrán emitir copias en soporte papel o electrónicas. Estas deberán incluir un código seguro de verificación que permita comprobar la integridad y autenticidad de las mismas, mediante el acceso por medios telemáticos al documento archivado en el sistema”.

Para concluir, es pertinente indicar una vez más los aspectos en que se echa en falta una regulación específica en el Derecho autonómico. En este

⁵⁷ Que dispone: Artículo 14. *Validez y eficacia de los actos y escritos electrónicos o informáticos*. 1. Los documentos emitidos, cualquiera que sea su soporte, por medios electrónicos o informáticos por los órganos, organismos o entidades incluidas en el ámbito de aplicación de este Decreto, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 45.5 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, serán válidos siempre que garanticen su autenticidad, integridad, conservación y demás garantías y requisitos exigidos por la normativa aplicable. Desplegarán su eficacia cuando sean recibidos por sus destinatarios. 2. Serán igualmente válidas las copias de documentos originales almacenados por dichos medios siempre que se cumplan los requisitos relacionados en el apartado anterior.

marco se sitúa el régimen de transmisión o cruce de datos entre administraciones públicas, que aparece regulado en el art. 9 LAE, remitiendo a cada Administración la determinación de las condiciones, protocolos y criterios funcionales o técnicos necesarios, sin que esta cuestión haya sido objeto todavía de desarrollo en Andalucía (con excepción de la materia tributaria⁵⁸), aunque se hayan suscrito con algunos organismos convenios que regulan la cuestión y que vienen a suplir la falta de normas de derecho positivo. Este tema presenta un enorme interés, toda vez que el art. 6.2 b) LAE incluye en el derecho de acceso electrónico de los ciudadanos a los servicios públicos el de no aportar los datos y documentos que obren en poder de las Administraciones públicas, lo que supone una clara ampliación del derecho proclamado en el art. 35 LRJPAC, a no aportar datos y documentos que obren en poder de la propia Administración con la que el ciudadano concretamente se esté relacionando⁵⁹.

VIII. LOS PAGOS TELEMÁTICOS

La importancia que entraña tratar esta cuestión reside en el hecho de que el art. 6.1 LAE incorpora la posibilidad de efectuar pagos entre los componentes del derecho de acceso electrónico. Aunque la Ley 9/2007 no regule esta materia, el Derecho andaluz ya se encuentra plenamente adaptado a la Ley 11/2007 y ha articulado un mecanismo general de pago de todo tipo de deudas mediante la Orden de 10 de junio de 2005, por la que se regula el procedimiento general para el pago y presentación telemáticos de declaraciones y autoliquidaciones de tributos y otros ingresos gestionados por la Administración de la Junta de Andalucía y sus Organismos Autónomos, así como el régimen de las actuaciones en representación de terceros realizadas por medios telemáticos (*BOJA* núm. 120, de 22 de junio)⁶⁰.

⁵⁸ Regulada en este sentido por la Orden de 10 de junio de 2005, por la que se regula el Registro Telemático Tributario dependiente de la Consejería de Economía y Hacienda y las notificaciones, certificados y transmisiones telemáticos en el ámbito de la Administración Tributaria de la Junta de Andalucía.

⁵⁹ Véase sobre esta relevante cuestión COTINO HUESO, L.: "Derechos del ciudadano", *op. cit.*, págs. 280 y sigs.

⁶⁰ Esta disposición ha sido desarrollada posteriormente por la Resolución de 2 de marzo de 2006, conjunta de las Direcciones Generales de Sistemas de Información Económica-Financiera, de Tributos e Inspección Tributaria, y de Tesorería y Deuda Pública, por la que se declara el procedimiento de autorización a los empleados públicos para efectuar el pago telemático de tasas, precios públicos, sanciones y otros ingresos, en nombre de terceros, mediante la utilización del modelo 046.

Esta disposición ha permitido la puesta en marcha de una Plataforma de Pago por parte de la Consejería de Economía y Hacienda⁶¹, mediante la que los ciudadanos pueden abonar el importe de cualquier deuda líquida que tengan pendiente ante la Administración de la Junta de Andalucía.

IX. REUNIONES VIRTUALES DE LOS ÓRGANOS COLEGIADOS. EN PARTICULAR, EL CONSEJO DE GOBIERNO

Para concluir este recorrido por las principales normas reguladoras de la administración electrónica en Andalucía es oportuno referirse a la disposición adicional primera de la Ley 11/2007, que confiere carta de naturaleza a las reuniones de órganos colegiados por medios electrónicos. En este sentido, el art. 33 de la Ley del Gobierno, regula la utilización de medios electrónicos por el Consejo de Gobierno en los siguientes términos:

Artículo 33. Utilización de medios telemáticos.

1. El Consejo de Gobierno podrá utilizar redes de comunicación a distancia o medios telemáticos para su funcionamiento. A tal fin, se establecerán los mecanismos necesarios que permitan garantizar la identidad de los comunicantes y la autenticidad de los mensajes, informaciones y manifestaciones verbales o escritas transmitidas.

2. En la celebración de las reuniones en las que no estén presentes en un mismo lugar quienes integran el Consejo de Gobierno, la persona titular de la Secretaría del Consejo de Gobierno hará constar esta circunstancia en el acta de la sesión, y verificará el cumplimiento de los requisitos establecidos en esta Ley para la válida constitución del órgano y para la adopción de sus acuerdos.

3. La transmisión al Consejo de Gobierno de información y documentación podrá realizarse, igualmente, por medios telemáticos de comunicación. Tales sistemas también podrán utilizarse para la remisión de las decisiones y certificaciones de los acuerdos del Consejo de Gobierno a los órganos destinatarios de las mismas.

⁶¹ Accesible en

<http://www.juntadeandalucia.es/economiayhacienda/ov/tributos/pagos/pagos.htm> (última visita: 30 de enero de 2011; tampoco en este caso ha cambiado la URL tras la reestructuración de Consejerías de 2010).

Esta previsión de la Ley del Gobierno se adelantó al Derecho estatal, que todavía no había regulado la reunión de órganos colegiados por medios electrónicos, y acogió una solución cuya oportunidad había destacado previamente la doctrina⁶². El precepto autonómico no precisa de mayor desarrollo normativo, bastando con la implantación efectiva de un sistema que reúna los requisitos estipulados en la Ley estatal y en la autonómica para que pueda procederse materialmente a celebrar reuniones virtuales de este órgano colegiado.

Lo que sí está falto de regulación es el régimen aplicable a las reuniones por medios electrónicos de otros órganos colegiados distintos del Consejo de Gobierno. En este sentido, llama la atención que la LAJA no se haya hecho eco de la cuestión. Es perfectamente posible acometer la tarea mediante normas de rango reglamentario, tomando como cobertura la disposición adicional primera de la Ley 11/2007; en cualquier caso, debe notarse que solo el apartado primero de dicha disposición adicional ostenta el carácter de básico.

El desarrollo de esta cuestión, y sobre todo su aplicación práctica, puede generar un gran ahorro de tiempo y de dinero, sobre todo en relación con los órganos interdepartamentales de coordinación, que obligan a desplazamientos y gastos que de este modo podrían evitarse.

BIBLIOGRAFÍA

- AA.VV. (2009): *La administración electrónica y el servicio a los ciudadanos*, Ministerio de Economía y Hacienda–Real Casa de la Moneda FNMT, Madrid.
- AA.VV. (2008): *E–Gobierno para un mejor gobierno*, INAP–OCDE, Madrid.
- AA.VV. (2004): *Administración electrónica y procedimiento administrativo*, Ministerio de Economía, Madrid.
- AA.VV. (2009): *Estado de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones en la Administración Local*, Observatorio Nacional de las Telecomunicaciones y de la Sociedad de la Información–Ministerio de Industria, Comercio y Turismo, Madrid.
- AA.VV. (2003): *Firma digital y Administración pública*, INAP, Madrid.
- AA.VV. (2007): *La Autonomía municipal, administración y regulación económica, títulos académicos y profesionales*, Aranzadi, Cizur Menor (Navarra).

⁶² Véase CERRILLO MARTÍNEZ, A.: *Órganos colegiados electrónicos*, Aranzadi, Cizur Menor, 2006. En cuanto al régimen aplicable a esta materia tras la Ley 11/2007, véase, del mismo autor, “Órganos colegiados electrónicos”, en GAMERO CASADO, E. y VALERO TORRIJOS, J. (coords.): *La Ley de administración electrónica, op. cit.*, págs. 811 y sigs.

- AGUDO ZAMORA, M.J. (2008): “Derechos sociales, deberes y políticas públicas”, en MUÑOZ MACHADO, S. y REBOLLO PUIG, M.: *Comentarios al Estatuto de Autonomía para Andalucía*, Thomson-Civitas, Cizur Menor (Navarra).
- ÁLAMO GONZÁLEZ, N. (2007): “La utilización de las nuevas tecnologías entre las Administraciones públicas y los ciudadanos”, *REDA*, nº 133.
- ALLI ARANGUREN, J.C.; ENÉRIZ OLAECHEA, F.J. (dirs.) (2008): La administración electrónica en la Administración de la Comunidad Foral de Navarra. Comentarios a la Ley Foral 11/2007, de 4 de abril, Gobierno de Navarra, Pamplona.
- AGIRREAZKUENAGA ZIGORRAGA, I.; CHINCHILLA MARÍN, C. (2001): “El uso de medios electrónicos, informáticos y telemáticos en el ámbito de las Administraciones públicas”, *REDA*, nº.109.
- BAUZÁ MARTORELL, F.J. (2002): *Procedimiento administrativo electrónico*, Comares, Granada.
- BARNÉS VÁZQUEZ, J. (2000): “Una reflexión introductoria sobre el Derecho administrativo y la Administración pública de la sociedad de la información y del conocimiento”, *RAAP*, nº 40.
- BARRIUSO RUIZ, C. (2007): *Administración electrónica*, Dykinson, Madrid.
- BELLO PAREDES, S.; CARO MUÑOZ, ANA I. (dirs.) (2009): *La administración electrónica y la protección de datos: encuentro nacional sobre transparencia en la gestión universitaria*, Universidad de Burgos, Burgos.
- BERNADÍ GIL, X. (ed.) (2006): *Administracions públiques i Internet*, Fundación Carles Pi i Sunyer, Barcelona.
- “Derecho público y Administración electrónica: una visión panorámica”, *Nuevas Políticas Públicas*, nº 1.
- BLASCO DÍAZ, J.L. (2007): “Los derechos de los ciudadanos en su relación electrónica con la Administración”, *Revista Española de Derecho Administrativo*, nº 136.
- BLASCO DÍAZ, J.L. y FABRA VALLS, M. (2008): *El documento electrónico: aspectos jurídicos, tecnológicos y archivísticos*, Universitat Jaume I, Castellón.
- (2007) *Administración electrónica en España: experiencias y perspectivas de futuro*, Universitat Jaume I, Castellón.
- CASTELLS, M. (2002): *La era de la información. La sociedad red*, Alianza Editorial, Madrid.
- CERRILLO MARTÍNEZ, A. (2010): “La administración electrónica en el Derecho autonómico comparado”, *Revista Vasca de Administración Pública*, nº 86.
- (2006) “La regulación de la Administración electrónica local: el caso del Ayuntamiento de Barcelona”. *Anuario del Gobierno local 2006*. Madrid-Barcelona: Fundación Democracia y Gobierno Local-Institut de Dret Public.

- (2006) *Órganos colegiados electrónicos*, Aranzadi, Cizur Menor.
- (2008) *e-Administración*, editorial UOC, Barcelona.
- CIERCO SEIRA, C. (2008): “Algunas reflexiones sobre la simplificación de los procedimientos administrativos a la luz de los avances de la Administración electrónica”, *Revista General de Derecho Administrativo*, nº 19.
- COTINO HUESO, L. y VALERO TORRIJOS, J. (2010): *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*, Tirant lo Blanch, Valencia.
- CRIADO GRANDE, J.I. (2009): *Entre sueños utópicos y visiones pesimistas. Internet y las tecnologías de la información y la comunicación en la modernización de las Administraciones públicas*, INAP, Madrid.
- DAVARA RODRÍGUEZ, M.A. (1993): “El documento electrónico en la vigente Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común”, *RAP*, nº 131.
- DEL CASTILLO VÁZQUEZ, I.C. (2007): *Protección de datos: cuestiones constitucionales y administrativas. El derecho a saber y la obligación de callar*, Civitas, Cizur Menor (Navarra).
- FERNÁNDEZ SALMERÓN, M. (2003): *La protección de los datos personales en las Administraciones públicas*, Civitas, Madrid.
- GAMERO CASADO, E. (2005): *Notificaciones telemáticas. Y otros medios de notificación en el procedimiento administrativo común*, Bosch, Barcelona.
- (2009) “Interoperabilidad y administración electrónica: conéctense, por favor”, *Revista de Administración Pública*, nº 179.
- (2005) “El correo electrónico como medio de notificación en el Derecho propio de Andalucía”, *Revista Andaluza de Administración Pública*, nº 57.
- GAMERO CASADO, E. y FERNÁNDEZ RAMOS, S. (2010): *Manual básico de Derecho administrativo*, Tecnos, Madrid.
- GAMERO CASADO, E. y VALERO TORRIJOS, J. (Coords.) (2010): *La Ley de Administración electrónica. Comentario sistemático a la Ley de Acceso electrónico de los Ciudadanos a los Servicios Públicos*, Aranzadi, Cizur Menor.
- GARCÍA RUBIO, F. (2003): *Las nuevas tecnologías ante el Derecho y la organización administrativa*, INAP–MAP, Madrid.
- GÓMEZ PUENTE, M. (2007): “La Administración electrónica”, en *La autorización administrativa. La Administración electrónica. La enseñanza del Derecho administrativo hoy*, Aranzadi, Cizur Menor.
- GUICHOT REINA, E. (2005): *Datos personales y Administración pública*, Civitas, Madrid.
- LÓPEZ LÓPEZ, C. (2007): *La administración electrónica en Andalucía*, CEMCI–Diputación de Granada, Granada.

- LLANEZA GONZÁLEZ, P. (2000): *Internet y comunicaciones digitales. Régimen legal de las tecnologías de la información y la comunicación*, Bosch, Barcelona.
- MARTÍN DELGADO, I. (2009): *Las notificaciones electrónicas en el procedimiento administrativo*, Tirant lo Blanch, Valencia.
- MARTÍNEZ GUTIÉRREZ, R. (2009): *Administración pública electrónica*, Civitas, Madrid.
- (2007) “Administración Electrónica: origen, definición institucional y contexto actual”, *Revista Aranzadi de Derecho y Nuevas Tecnologías*, n° 14.
- MARTÍNEZ NADAL, A. (2004): *Comentarios a la Ley 59/2003, de firma electrónica*, Thomson–Civitas, Cizur Menor.
- MUÑOZ MACHADO, S. (2000): *La regulación de la red. Poder y Derecho en Internet*, Taurus, Madrid.
- OCHOA MONZÓ, J. (2000): “¿Hacia la ciberadministración y el ciberprocedimiento?”, en *El Derecho administrativo en el umbral del siglo XXI. Homenaje al prof. Dr. Ramón Martín Mateo*, vol.1, Tirant lo Blanch–Generalitat Valenciana–Universidad de Alicante, Valencia.
- ORMAZÁBAL SÁNCHEZ, G. (1998): “El valor probatorio del documento firmado en forma digital”, *La Lei de Catalunya*, n° 216.
- PALOMAR OLMEDA, A. (2007): *La actividad administrativa realizada por medios electrónicos*, Aranzadi, Cizur Menor.
- (1995) “La utilización de las nuevas tecnologías en la actuación administrativa”, *REDA*, n° 87.
- PÉREZ GONZÁLEZ–TORUÑO, P. (2005): “El modelo de administración electrónica en la Junta de Andalucía: el Decreto 183/2003, de 24 de junio, por el que se regula la información y atención al ciudadano y la tramitación de procedimientos a través de redes abiertas de telecomunicación (Internet)”, *Nuevas Políticas Públicas*, n° 1.
- PIÑAR MAÑAS, J.L. (2007): “Revolución tecnológica, Derecho administrativo y Administración pública”, en *La autorización administrativa. La Administración electrónica. La enseñanza del Derecho administrativo hoy*, Aranzadi, Cizur Menor.
- PUNZÓN MORALEDA, J. (coord.) (2005): *Administraciones públicas y nuevas tecnologías*, Lex Nova, Valladolid.
- SANCHO ROYO, D. (2005): *Sociedad de la información y gobierno*, Instituto Andaluz de Administración Pública, Sevilla.
- TEROL BECERRA, M.J. (Dir.) (2005): *Los derechos fundamentales y las nuevas tecnologías*, n° 1 de la revista *Nuevas políticas públicas. Anuario multidisciplinar para la modernización de las Administraciones públicas*, Instituto Andaluz de Administración Pública, Sevilla.
- VALERO TORRIJOS, J. (2007): *Régimen jurídico de la e-Administración*, Comares, Granada.

- (2007) “La nueva regulación legal del uso de las tecnologías de la información y las comunicaciones en el ámbito administrativo: ¿el viaje hacia un nuevo modelo de Administración, electrónica?” , *Revista catalana de dret públic*, nº 35.
- VALERO TORRIJOS, J. y FERNÁNDEZ SALMERÓN, M. (2006): “Protección de datos personales y administración electrónica”, *Revista Española de Protección de datos*, nº 1.
- ZATARAÍN DEL VALLE, R. (2004): “Recepción jurídica de la Administración electrónica en España. Estrategias para su desarrollo”, en *Administración electrónica y procedimiento administrativo*, Ministerio de Economía, Madrid.