



GRADO EN COMERCIO

TRABAJO FIN DE GRADO

**“EL RETO DE LAS RELACIONES ELECTRÓNICAS
ADMINISTRACIÓN PÚBLICA-EMPRESA: UNA MIRADA DESDE
CASTILLA Y LEÓN”**

CARMEN TERESA CUADRADO SÁNCHEZ

FACULTAD DE COMERCIO

VALLADOLID, JUNIO 2024



UNIVERSIDAD DE VALLADOLID

GRADO EN COMERCIO

CURSO ACADÉMICO 2023/2024

TRABAJO FIN DE GRADO

**“EL RETO DE LAS RELACIONES ELECTRÓNICAS
ADMINISTRACIÓN PÚBLICA-EMPRESA: UNA MIRADA
DESDE CASTILLA Y LEÓN”**

**Trabajo presentado por:
CARMEN TERESA CUADRADO SÁNCHEZ**

**Tutora:
BEATRIZ FERNÁNDEZ ALONSO**

FACULTAD DE COMERCIO
Valladolid, Junio 2024

AGRADECIMIENTOS

A mi padre, porque con su esfuerzo en su día me dio la oportunidad de acceder a unos estudios universitarios y a día de hoy, con su ilusión me impulsa a continuar.

A Luis, por su apoyo incondicional a lo largo de todo este curso, sin su ayuda no hubiese conseguido llegar hasta el final.

A mi tutora, por su disponibilidad y ánimos en la realización de este TFG.

La tecnología no es nada. Lo importante es que tengas fe en la gente, que sean básicamente buenas e inteligentes, y si les das herramientas, harán cosas maravillosas con ellas.

Steve Jobs

RESUMEN

La transformación electrónica de la Administración Pública ha variado la forma en la que ésta lleva a cabo su labor. Todos los sujetos que se relacionan con ella han tenido que adaptarse a este cambio, incluidas las empresas, cuyo día a día está fuertemente condicionado por la intervención de las distintas Administraciones. Este trabajo intenta presentar brevemente la forma en la que la incorporación de medios electrónicos a la Administración ha impactado en su actuación, con sus luces y sombras, poniendo el foco sobre las relaciones entre ésta y las empresas desde la perspectiva de la Comunidad Autónoma de Castilla y León.

ABSTRACT

The electronic transformation of the Public Administration has changed the way it carries out its work. All the parties that interact with it have had to adapt to this change, including companies, whose day-to-day is strongly influenced by the intervention of the various Administrations. This work aims to briefly present how the incorporation of electronic media into the Administration has impacted its performance, highlighting both its strengths and weaknesses, with a focus on the relationships between the Administration and companies from the perspective of the Autonomous Community of Castilla y León.

PALABRAS CLAVE

Administración Electrónica, empresas, medios electrónicos, Castilla y León.

KEYWORDS

eGovernment, companies, electronic media, Castilla y León.

INDICE

ÍNDICE DE ACRÓNIMOS	6
1.- INTRODUCCIÓN	7
2.- EMPRESA Y ADMINISTRACIÓN	9
3.- ¿QUÉ ES LA ADMINISTRACIÓN ELECTRÓNICA?	12
4.- NORMATIVA EN MATERIA DE ADMINISTRACIÓN ELECTRÓNICA.....	15
4.1.- Normativa Estatal	16
4.1.1.- Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.....	16
4.1.2.- Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público	23
4.1.3.- Real Decreto 203/2021, de 30 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento de actuación y funcionamiento del sector público por medios electrónicos.	27
4.1.4.- Esquema Nacional de Interoperabilidad.	30
4.1.5.- Esquema Nacional de Seguridad.	33
4.2.- Normativa autonómica	35
5.- LAS RELACIONES ELECTRÓNICAS ENTRE ADMINISTRACIÓN Y EMPRESA.....	38
5.1.- Acceso a la Administración Electrónica	39
5.1.1.- Canales de información y búsqueda.....	39
5.1.2.- Portales y sedes electrónicas.....	43
5.2.- Cuestiones en torno al procedimiento administrativo	46
5.2.1.- Identificación de los administrados.....	46
5.2.2.- Infraestructuras	49
5.2.3.- Registros administrativos electrónicos.....	50
5.2.4.- El documento electrónico y el expediente administrativo.....	51
5.2.5.- Automatización.....	55
5.2.6.- La notificación electrónica	57
6.- EL CASO DE CASTILLA Y LEÓN	62
7.- CONCLUSIONES.....	65
8.- BIBLIOGRAFÍA	69

ÍNDICE DE ACRÓNIMOS

CIRCE: Centro de Información y Red de Creación de Empresas.

DEHu: Dirección habilitada única.

DOE: Depósito de Originales Electrónicos.

eIDAS: Reglamento (UE) n ° 910/2014 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de julio de 2014 , relativo a la identificación electrónica y los servicios de confianza para las transacciones electrónicas en el mercado interior y por la que se deroga la Directiva 1999/93/CE.

ENI: Esquema Nacional de Interoperabilidad.

ENS: Esquema Nacional de Seguridad.

FACe: Plataforma de Facturación Electrónica de la Administración de la Comunidad de Castilla y León.

LPAC: Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

LRJSP: Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público.

PAGe: Punto de Acceso General electrónico.

SERI: Servicio de Respuesta Inmediata.

1.- INTRODUCCIÓN

La actividad de la Administración Pública en las sociedades actuales condiciona de una manera importante la actividad económica. Su intervención en un país como España influye en el desarrollo de las empresas y las facilidades o dificultades que éstas encuentran a la hora de relacionarse con la Administración, siendo trascendente de cara a su supervivencia y competitividad.

La brutal transformación de nuestro día a día causada por la irrupción hace ya unos años de las tecnologías de la información y las comunicaciones, y en concreto del uso masivo de internet, también ha afectado a la manera en la que Administración y empresas se relacionan entre sí. Desde la elaboración de un acta de inspección a la notificación de la concesión de una ayuda, pasando por los trámites relacionados con contratación administrativa o la elaboración de reglamentos, se han visto afectados por la utilización de medios electrónicos.

El objetivo de este trabajo es mostrar el paisaje que la introducción de las tecnologías de la información y las telecomunicaciones están configurando en el ámbito de las relaciones entre Administración y empresa. Ello se hará desde un punto de vista generalista, sin entrar en el campo de la infraestructura técnica más propia de otros campos de conocimiento.

Este trabajo empezará describiendo la influencia de la actividad en el desarrollo de las empresas desde diversos puntos de vista. A continuación, se procede a la definición de la Administración Electrónica y los principios que la ordenan con carácter general en España.

Una de las partes más destacadas de este trabajo será el análisis de la normativa vigente en la materia. Para este análisis se partirá de la normativa básica recogida en las leyes generales de procedimiento administrativo y régimen jurídico del sector público, continuando con la reglamentación estatal de aplicación general en la materia e incluyéndose además una breve referencia a las dos normas técnicas que definen el marco de la Administración Electrónica (Esquemas Nacionales de Interoperabilidad y Seguridad). Por último, como consecuencia del reparto competencial propio de nuestro país se considera imprescindible tener en cuenta que las Comunidades Autónomas también tienen competencias en la materia, por lo que en este apartado se reserva un punto para el análisis de la normativa autonómica ejemplificándose en la Comunidad Autónoma de Castilla y León.

En el siguiente capítulo se procederá a realizar un repaso por las cuestiones relacionadas con la actividad de la Administración en la que la incorporación de medios electrónicos ha tenido un impacto más profundo. Este apartado se divide en dos, la primera parte se dedica a cómo la Administración provee la información y el acceso necesarios para que los administrados (sin perder de vista la relación Administración-empresa) puedan ejercer sus derechos y cumplir con sus obligaciones. La segunda parte pasa a analizar algunas cuestiones relacionadas con el procedimiento administrativo en las que la incorporación de medios electrónicos ha tenido una importante trascendencia.

En la línea ya marcada con anterioridad, el siguiente capítulo va a revisar cómo la Comunidad de Castilla y León ha implementado su propio modelo de Administración Electrónica, enumerando las distintas herramientas que pone a disposición de los ciudadanos.

Por último, se recogen una serie de conclusiones derivadas de la investigación y de la reflexión realizadas por la autora para la redacción de este trabajo.

Todo el trabajo ha sido elaborado sin perder de vista la influencia que la Administración Electrónica va a tener en el mundo de la empresa, razón por la cual se han intercalado numerosos ejemplos. Ello es posible gracias a la experiencia de la autora, cuya vida laboral se ha desarrollado entre la empresa y la Administración Pública con una experiencia de más de una década en cada uno de ellos.

La base del trabajo ha sido elaborada mediante la lectura y reflexión realizadas sobre un importante número de artículos científicos seleccionados en función de su relación con los temas tratados y su fecha de redacción, descartándose aquel material anterior a 2015, ya que la propia dinámica de la innovación tecnológica y jurídica en este tema hace que la obsolescencia de la producción científica sea alta. El año de referencia no se ha tomado al azar. En 2015 se publicaron las normas básicas que regulan el procedimiento administrativo y el régimen jurídico del sector público, siendo su reforma más importante en más de 20 años y suponiendo el impulso definitivo a la introducción de la Administración Electrónica en nuestro país.

Por otro lado, se ha realizado una importante labor de investigación a través de la Red para verificar mediante la utilización de diversos servicios las aseveraciones hechas a lo largo de este trabajo. Además, la autora debe reconocer la ayuda que

diversos compañeros de distintas Administraciones le han brindado al compartir su experiencia cotidiana en el uso de la Administración Electrónica.

Con relación a los estudios en los que se realiza este trabajo, parece que entra perfectamente dentro de su ámbito de conocimiento, primero porque como ya se ha dicho, la Administración determina en gran medida la actividad económica de un país, y en segundo lugar, porque este trabajo en todo momento ha tratado de no perder de vista a la empresa en su papel de administrado, refiriéndose en múltiples ejemplos a las consecuencias que estos cambios procedimentales tendrán sobre la misma.

Por último, en el contexto actual en el que desde la propia Universidad de Valladolid se ha asumido un fuerte compromiso con los Objetivos de Desarrollo Sostenible, mencionar que este trabajo se posiciona en el entorno del Objetivo 16 que pretende “*promover sociedades pacíficas e inclusivas para el desarrollo sostenible, facilitar el acceso a la justicia para todos y construir a todos los niveles instituciones eficaces e inclusivas que rindan cuentas,*” ya que incide en el estudio y conocimiento de unos mecanismos y procedimientos que permiten una Administración Pública más sostenible ambientalmente, de más fácil acceso para toda la población y cuya actuación sea más transparente para la sociedad a la que sirve, buscando la eficacia en su actividad, la eficiencia en la gestión de sus recursos y la lucha constante contra la corrupción.

2.- EMPRESA Y ADMINISTRACIÓN

La actividad de toda empresa en cualquier sociedad moderna se ve más o menos afectada por la actividad de la Administración Pública. Evidentemente el nivel de afectación va a depender en gran medida de la realidad sociopolítica y económica de esa sociedad, de tal manera que habrá países en los que la intervención del Estado (y por ello de la Administración) será más intensa y otros en los que será casi inexistente.

En general, en las sociedades de la Europa occidental la intervención de la Administración en la economía y, por tanto, en el desarrollo de la actividad empresarial es bastante intensa y se concentra en dos frentes.

En primer lugar, la Administración ejerce una función reguladora. Se considera que el mercado presenta disfuncionalidades que no pueden corregirse por sí mismas y que las relaciones entre sujetos que participan en el mismo no son siempre pacíficas ni hay una igualdad real entre las partes. Asimismo, se considera que la acción libre de los

sujetos económicos en busca del lucro individual puede generar problemas que perjudican tanto a otros sujetos que no tienen por qué soportar estos daños como a la sociedad en su conjunto.

La Administración Pública se convierte en el garante de que la actividad económica se realice de una manera ordenada y fiable para todos, estableciendo una serie de reglas y vigilando que sean cumplidas. En este papel la Administración ejercerá su actividad promulgando reglamentos y ordenanzas para regular las actividades¹, concediendo autorizaciones y licencias para garantizar que se cumplen con los requisitos necesarios para ejercer una actividad determinada sin suponer riesgos económicos o sociales² y vigilará y sancionará a aquellos que incumplan las normas para garantizar el cumplimiento de las mismas y en su caso resarcirse por los daños causados por los incumplidores³.

En segundo lugar, la Administración interviene activamente en distintos sectores económicos para facilitar su desarrollo o afrontar situaciones de dificultad determinadas⁴. Las ayudas a las empresas son un arma de doble filo. Facilitar su desarrollo mediante ayudas económicas para hacerlas más competitivas es una tentación de la que pocas Administraciones se libran en el caso de tener los recursos necesarios. Sin embargo, esto puede falsear las posibilidades de su supervivencia en el mercado una vez que esas ayudas son retiradas, esto tiene como segunda derivada que pueden perjudicar a otras empresas que compitiendo en el mismo sector no disfrutaban de estas ayudas⁵.

¹ Para ilustrar lo dicho se puede poner el ejemplo de la hostelería en la Comunidad Autónoma de Castilla y León. La actividad turística está regulada en dicha comunidad autónoma por la Ley 14/2010, de 9 de diciembre, de Turismo de Castilla y León, así como por una serie de decretos sectoriales como Decreto 12/2016, de 21 de abril, por el que se regulan los establecimientos de restauración en Castilla y León, que regula la actividad de bares, cafeterías, restaurantes... Otras administraciones también tienen competencias en la materia como los ayuntamientos en lo que respecta por ejemplo a licencias ambientales.

² Siguiendo con el ejemplo anterior aquel empresario que pretenda abrir un establecimiento deberá presentar las pertinentes declaraciones responsables y comunicaciones antes de iniciar su actividad exponiendo que cumple con la normativa y que dispone de la documentación necesaria para acreditarlo en caso de ser requerido.

³ Por último, con carácter previo o iniciada la actividad el hostelero del ejemplo planteado puede recibir la visita de diversos inspectores para comprobar que cumple, tal y como ha declarado, con los requisitos que leyes, reglamentos y ordenanzas exigen (turismo, sanidad, bomberos...). En este caso, la Ley 14/2010 prevé un régimen sancionador para aquellos establecimientos turísticos (como los son los bares) que incumplen con lo establecido por la normativa vigente, lo que a su vez supone una garantía para los establecimientos que sí la cumplen. Con este ejemplo se pretende ilustrar el enorme peso que tiene la Administración Pública con su actividad en el devenir diario de la actividad empresarial.

⁴ Evidentemente este no es lugar para analizar el comportamiento de las distintas Administraciones a la hora de fomentar el desarrollo de las empresas ubicadas en su territorio, pero es evidente que cuanto más dinero puedan dedicar las Administraciones a ayudar de una u otra manera a dichas empresas, más posibilidades tendrán éstas de ser competitivas frente a sus rivales en otros territorios. Siguiendo con el ejemplo de la hostelería, si una comunidad autónoma puede destinar una cantidad ingente de recursos económicos a la promoción turística de su territorio, más posibilidades tienen las empresas ubicadas en ese territorio de captar más turistas y ser más rentables (en este caso la Administración ni siquiera habría ayudado directamente a las empresas).

⁵ Además de todo lo anterior, se debe considerar la existencia de no pocos casos en los que desde los poderes públicos se ha intentado irracionalmente fomentar sectores y proyectos económicos con pocas o nulas posibilidades de supervivencia por no haber evaluado de manera seria las posibilidades de éstos (estaciones de esquí, parques tecnológicos, aeropuertos...).

Las ayudas a las empresas pueden ser de muy diversa naturaleza, siendo deseable que ayudando a las empresas a ser más competitivas no distorsionen la competencia. Es interesante señalar que la Administración puede intervenir en la actividad económica también mediante su propia política de inversiones. Las obras públicas y la adquisición de equipamiento influyen en la economía pudiendo ser una forma adecuada de reactivar la actividad económica en épocas de crisis. Los clientes públicos pueden sustituir al consumo privado en ciertos sectores. Otra forma de intervención sería fomentar directamente ese consumo privado⁶.

Asimismo, el gasto público puede funcionar como palanca para el desarrollo de ciertos sectores económicos (tecnología, defensa, sanidad...)⁷. De hecho, en el caso de la Administración Electrónica es un objetivo declarado por parte de la Administración utilizar la digitalización del sector público para que las inversiones en tecnología fomenten la creación de un sector tecnológico potente que a su vez ayude a la modernización económica del país en su conjunto (Ministerio de Asuntos Económicos y Transformación Digital, 2021).

Hay que señalar en este sentido que la Administración Electrónica puede dar lugar al desarrollo de todo tipo de actividades asociadas a la tecnología desde la inversión directa en equipos, software y formación hasta el fomento de nuevos nichos de negocio, como el aprovechamiento de la ingente cantidad de datos que maneja y que con las actuales normas de transparencia son en parte accesibles y reutilizables, siendo indudables los beneficios que supone para la economía (González Ríos, 2023).

En definitiva, la Administración Pública es una parte fundamental de la economía de cualquier país y su configuración y actividad determina en gran medida la vida de las empresas, para bien y para mal.

Un proceso de transformación como el que se afronta con la implementación de la Administración Electrónica (y la incipiente Administración Digital) debe llevarse a cabo tratando de limitar, en la medida de lo posible, las disfuncionalidades que todo proceso

⁶ Un ejemplo serían los bonos de consumo para el fomento del comercio local, como la iniciativa Cuenta Consumo del Ayuntamiento de Palencia (<https://www.cuentaconsumopalencia.com/>) o la campaña Tu Bono Próximo financiada por el Ayuntamiento de Valladolid (<https://www.valladolidcomercio.proximo.es/>).

⁷ Aunque en ocasiones es contrario a la eficiencia económica a corto plazo la inmensa mayoría de Administraciones tratan de un modo u otro de beneficiar a sus administrados cuando se trata de realizar inversiones. Probablemente el ejemplo más claro sea el de la industria de defensa, en la que la independencia industrial es una cuestión estratégica y lo que no se puede adquirir a empresas nacionales se intenta que sea montado en cadenas de producción locales. No obstante, estos intentos chocan muchas veces con la obligada eficiencia en el gasto público, así como con los principios de igualdad en la licitación pública. En los temas relacionados con la transformación tecnológica de la Administración aparece también esta paradoja, lo deseable sería que los suministradores fueran empresas locales, lo que redundaría en la mejora de la economía del territorio, pero no siempre éstas existen o pueden competir razonablemente con las empresas foráneas.

de cambio genera, teniendo en cuenta, que dado el rumbo marcado por la sociedad y el desarrollo tecnológico este proceso es inevitable.

3.- ¿QUÉ ES LA ADMINISTRACIÓN ELECTRÓNICA?

Teniendo en cuenta que este trabajo gira en torno al concepto de Administración Electrónica parece evidente que es necesario definirla.

El Diccionario de Conceptos y Términos de la Administración Electrónica editado por el Ministerio de Asuntos Económicos y Transformación Digital (Solano Gadea, 2023) elige como definición de Administración Electrónica la dada por la Comisión Europea en 2003⁸ que consideraba que la Administración Electrónica era 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.

Esta es la definición que parece ser más aceptada⁹ y giraría en torno a dos conceptos. El primero sería la incorporación generalizada de la tecnología a la actividad de la Administración Pública. Las herramientas electrónicas pasan a ser el principal instrumento de la Administración para llevar a cabo sus cometidos. En segundo lugar, se colocaría el concepto clave de transformación. El desarrollo de la Administración electrónica carece de sentido si se limita a sustituir los documentos en papel por documentos en formato PDF limitándose a una búsqueda ciega de la eficiencia administrativa. Como se recoge a lo largo de la normativa vigente la tecnología ha de servir para mejorar el servicio prestado por la Administración Pública a la sociedad. La Administración Electrónica debe facilitar el surgimiento de nuevas formas de relación entre Administración y administrado. Estas relaciones deberían ser más cercanas y directas marcadas por la transparencia y seguridad jurídica y hacer la Administración más accesible a todos.

La Administración recoge en su normativa básica una serie de principios que orientan la implantación de la Administración Electrónica en nuestro país¹⁰ y que a continuación se mencionan y explican brevemente¹¹.

⁸ Ver Comisión Europea (2003)

⁹ Aparece también en Casares (2016), en Martín Delgado (2018), en Expósito Gázquez (2021) o en Sánchez Valle y Llorente Barroso (2023) si bien como éstas últimas señalan debe tenerse en cuenta que en la versión inglesa se usa el término eGovernment que en ocasiones se ha traducido como gobierno digital.

¹⁰ Artículo 2 del Reglamento de actuación y funcionamiento del sector público por medios electrónicos aprobado por Real Decreto 203/2021, de 30 de marzo y que se aplica a todo el sector público.

¹¹ En opinión de Martí (2022), al obligar a acciones concretas, son directamente invocables ante los tribunales.

Los principios de neutralidad tecnológica y de adaptabilidad al progreso de las tecnologías y sistemas de comunicaciones electrónicas tratarían de garantizar que ninguna solución tecnológica pudiera monopolizar la forma de relacionarse entre las Administraciones y los administrados y mermar la libertad de elección de ambos. Se prevé que la Administración deba recurrir siempre que sea posible a estándares abiertos. Asimismo, debe evitarse que las soluciones utilizadas puedan ser discriminatorias y deben estar disponibles de forma generalizada¹².

El principio de accesibilidad implica que los medios y servicios electrónicos deben diseñarse de tal forma que todos independientemente de sus condiciones puedan utilizarlos sin que medie discriminación alguna¹³.

El principio de facilidad de uso, algo que debe realizarse desde el mismo diseño de los servicios electrónicos, conlleva que la Administración no puede afrontar su transformación mirando sólo su interior. Es necesario que tenga siempre presente que la nueva Administración debe mirar siempre a los administrados, facilitándoles en todo lo posible el uso de los medios electrónicos en sus trámites¹⁴.

El principio de interoperabilidad, que está llamado a revolucionar la Administración desde su interior, haciendo que los sistemas de las distintas Administraciones puedan operar entre sí posibilitando un intercambio eficiente y seguro de datos de los administrados¹⁵.

¹² Parece claro que el legislador piensa que el coste de los productos informáticos puede limitar el acceso de los ciudadanos y empresas a las Administraciones. Dado que los medios informáticos van a ser la forma de relacionarse con la Administración es necesario que nadie tenga que afrontar un coste excesivo para poder tener a su disposición estos medios. Esto es especialmente importante y generó cierta polémica respecto de los colectivos obligados a relacionarse electrónicamente con la Administración (personas jurídicas como muchas pymes) considerándose que podría ser un coste que la Administración les obligaba a soportar (Rando Burgos, 2023).

¹³ La norma menciona específicamente a las personas con discapacidad y a los mayores que sin duda son los colectivos que sufren con mayor intensidad la brecha digital. Sobre la brecha digital en el colectivo de personas mayores ver Sánchez Valle y Llorente Barroso (2023)

No obstante, y habitando en una región con las peculiares características de Castilla y León se puede añadir, como colectivo al que habría que prestar especial atención, el mundo rural, donde las infraestructuras mejorables y la estructura socioeconómica de la población pueden fácilmente mermar sus posibilidades de relación con las Administraciones. Afortunadamente y aunque aún queda mucho por hacer, parece que en los últimos años se ha ido tomando conciencia de la situación. En este sentido es valorable que el Plan España Digital 2025 pusiera entre sus ejes estratégicos alcanzar una conectividad que cubra a la totalidad de la población (Cerrillo i Martínez, 2022).

Si se desea detener la sangría poblacional del ámbito rural es necesario que las infraestructuras tecnológicas lleguen a nuestros pueblos y permitan que su tejido social y económico esté conectado con el resto de la sociedad, especialmente con la nueva Administración Electrónica, aprovechando así las ventajas que estos nuevos canales de comunicación pueden ofrecer.

¹⁴ Desgraciadamente son habituales las llamadas de auxilio a las oficinas administrativas de ciudadanos e incluso empresas que solicitan que se les guíe al realizar sus gestiones por medios electrónicos. Encontrar una información en el portal de un Organismo, firmar y registrar electrónicamente un formulario o pagar una tasa, se convierten en demasiadas ocasiones en una odisea incluso para los usuarios más habitados (incluidos gestores y asesores) por un mal diseño, pensado únicamente en la conveniencia de la Administración.

¹⁵ La principal manifestación de este principio será que el administrado ya no tendrá que presentar un determinado documento varias veces. Las distintas administraciones podrán disponer de este documento a través de plataformas de intercambio. Un ejemplo sencillo de los beneficios que puede tener se puede adivinar pensando la cantidad de ocasiones que una empresa con forma de sociedad, a lo largo de su andadura, tiene que presentar ante la Administración sus escrituras de constitución (para tramitar autorizaciones, solicitar ayudas, presentarse a licitaciones...).

El principio de proporcionalidad estaría relacionado con el de facilidad de uso. El sentido común dicta que la seguridad que debe garantizar el uso de los medios electrónicos debe ser la adecuada al trámite que se realiza sin que la Administración deba pecar por exceso y por defecto.

El principio de personalización y proactividad por el que la Administración deberá estar atenta al comportamiento del usuario y con la experiencia adquirida facilitar al mismo su relación con la Administración proporcionando servicios en los que prime la realización de los intereses individuales del administrado¹⁶.

Como se puede observar la transformación es interna y externa, no se limita a la relación con los administrados. La mera aplicación de la tecnología como herramienta no es suficiente para generar un cambio profundo. Los procesos administrativos deben repensarse de acuerdo con las nuevas realidades y posibilidades técnicas. La tecnología abre posibilidades para la mejora de la eficiencia y eficacia de la Administración pública que hace solo unos pocos años eran impensables¹⁷.

En definitiva, la Administración electrónica debería permitir a los administrados llevar a cabo sus interacciones de manera más fácil, más rápida y a menor costo.

No obstante, el camino no se cierra con la completa colonización de la Administración por parte de las herramientas electrónicas ni, por supuesto, con la eliminación total del papel de los procedimientos administrativos, ni tan siquiera con unas relaciones entre interesados y administrados 100% electrónicas. El siguiente paso en el que ya se está trabajando¹⁸ es el de la Administración Digital. Esta tendría un objetivo mucho más ambicioso utilizando las tecnologías más modernas (nuevas redes, análisis de datos, inteligencia artificial...) para que la Administración multiplique su aportación de valor a la sociedad. En definitiva, sería la evolución natural de la Administración Electrónica. Mientras ésta se enfocaba primordialmente a la incorporación de la tecnología, a acompasar sus procedimientos a la realidad tecnológica para ser más eficiente, la Administración Digital busca la transformación total de la Administración para hacerla más útil a la sociedad¹⁹.

¹⁶ Evidentemente el ejemplo paradigmático de aplicación de este principio es el borrador del Impuesto de la Renta de las Personas Físicas.

¹⁷ Poder realizar las gestiones necesarias para iniciar una actividad comercial o solicitar una subvención sin poner un pie en las oficinas correspondientes, poder conocer a través del teléfono móvil y en tiempo real el estado en el que se encuentra la tramitación de un expediente, que una Administración pueda tener acceso de forma instantánea a los datos que sobre un interesado poseen otras Administraciones, o que un procedimiento pueda tramitarse sin la intervención de ningún empleado público son realidades que hace solo unos años parecían ciencia ficción.

¹⁸ De manera de muy desigual puesto que pese a lo que digan las estadísticas (Comisión Europea, 2023) y al impulso que durante la pandemia del COVID-19 se le dio (Soriano Bautista, 2021), aún no se puede hablar de una total implantación de la Administración Electrónica. La inercia de la Administración burocrática de los siglos XIX y XX tardará todavía un tiempo en agotarse.

¹⁹ Este trabajo trata de hacer un breve análisis sobre la Administración Electrónica poniendo su mirada en el impacto de ésta en las relaciones Administración-administrado, especialmente cuando este es una empresa. Ni el espacio ni el

4.- NORMATIVA EN MATERIA DE ADMINISTRACIÓN ELECTRÓNICA.

La estructura normativa que sustenta la Administración Electrónica en España viene determinada invariablemente por la organización territorial del Estado y el reparto de competencias legislativas.

La Constitución Española de 1978 en su artículo 149.1.18ª atribuye al Estado, como competencia exclusiva, entre otras cuestiones, las bases del régimen jurídico de las Administraciones Públicas que, en todo caso, garantizarán a los administrados un tratamiento común ante ellas, así como el procedimiento administrativo común, sin perjuicio de las especialidades derivadas de la organización propia de las Comunidades Autónomas. Dicho artículo junto con el 103.1 configuran el encaje constitucional en el que tiene su desarrollo la Administración Electrónica (González Ríos, 2023).

Por lo tanto, en lo que se refiere a la Administración Electrónica, va a existir un doble entramado normativo, con un nivel estatal, que define las bases sobre las se asienta, y con otro nivel normativo autonómico, que puede establecer peculiaridades en función de las necesidades propias del territorio.

Para tener una visión global del marco normativo que regula la Administración Electrónica es necesario realizar el análisis de los dos niveles mencionados anteriormente. Teniendo en cuenta la imposibilidad material de realizar un análisis de toda la normativa autonómica que para el desarrollo y regulación de la Administración Electrónica ha surgido en los últimos años, se opta por focalizar y ejemplificarlo en el caso de Castilla y León.

No obstante, cabe señalar que el presente análisis es simplemente una aproximación limitada por la naturaleza de este trabajo y su motivación está en que la Administración basa su funcionamiento en las normas que se le dan, por ello para comprender el impacto de la Administración Electrónica y su influencia en las relaciones entre la Administración Pública y las empresas es necesario conocer al menos de una manera somera, las principales normas en las que se basa²⁰.

tiempo, ni los conocimientos adquiridos permiten extender este análisis a la implantación de la Administración Digital, un tema sin duda apasionante pero que deberá esperar mejor ocasión.

²⁰ Es necesario tener en consideración, como aclaración previa, que por administrado se entiende un amplísimo grupo de sujetos de muy diversa naturaleza. Soriano Bautista (2021) considera que administrado es aquel que potencialmente puede estar sujeto a las potestades de la Administración. Este trabajo, como es lógico por los estudios en los que se enmarca su realización, centra su foco de atención en las empresas. En calidad de administrados su relación con la Administración es bidireccional y está sujeta a una serie de deberes y obligaciones. Asimismo, se debe pensar en la diversa tipología del tejido empresarial que va desde el autónomo al gran grupo empresarial con conglomerados de decenas de empresas.

4.1.- Normativa Estatal

Las leyes 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPAC) y 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (LRJSP) son la base sobre la que se sustenta la Administración Electrónica. Estas normas garantizan el derecho de los ciudadanos a relacionarse por medios electrónicos con las administraciones, intentan hacer más sencillo el acceso a la Administración y fomentan el uso de la tecnología en la Administración Pública con el fin de hacerla más eficiente favoreciendo la colaboración y cooperación dentro del sector público.

4.1.1.- Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas

La Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, junto con su hermana la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público configuran la base normativa sobre la que se construye la relación entre la Administración y los administrados. Debe tenerse en cuenta que estas normas también rigen, en gran medida, las relaciones internas dentro las propias Administraciones Públicas y las relaciones que mantienen entre ellas, algo de capital importancia en un país con un sector público tan complejo como es España.

El legislador considera que la LPAC va a constituir el pilar sobre el que se construye las relaciones entre el administrado y la Administración²¹, por el contrario, la LRJSP es una norma centrada en las propias Administraciones Públicas.

La LPAC supone un salto de gran importancia en el desarrollo de la Administración Electrónica. La 30/1992 de 26 de noviembre de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y Procedimiento Administrativo Común, predecesora de la actual norma, ya preveía la importancia que las nuevas tecnologías iban a tener en el día a día de la actuación de las Administraciones, pero fue la Ley 11/2007, de 22 de junio, de acceso electrónico de los ciudadanos a los Servicios Públicos la auténtica precursora de la implantación de la Administración Electrónica en España al establecer como derecho de los ciudadanos el poder relacionarse electrónicamente con la Administración y obligando a esta última a dotarse de los medios necesarios para hacer efectivo este derecho²².

²¹ Exposición de motivos I, último párrafo LPAC.

²² La propia LPAC en su exposición de motivos le reconoce este mérito (LPAC Exposición de motivos III). En su artículo 1 esta novedosa ley establecía como su objeto reconocer “el derecho de los ciudadanos a relacionarse con las Administraciones Públicas por medios electrónicos y regula los aspectos básicos de la utilización de las tecnologías de la información en la actividad administrativa, en las relaciones entre las Administraciones Públicas, así como en las relaciones de los ciudadanos con las mismas con la finalidad de garantizar sus derechos, un tratamiento común ante ellas y la validez y eficacia de la actividad administrativa en condiciones de seguridad jurídica” y establecía que las Administraciones debían utilizar “las tecnologías de la información de acuerdo con lo dispuesto en la presente Ley,

La LPAC da un paso más, pasa a considerar la comunicación con la Administración por medios electrónicos como algo casi exótico. La tramitación electrónica debe pasar a ser la forma habitual de actuación de la Administración por las ventajas que tiene sobre las formas tradicionales de la Administración. Así se considera que *“... una Administración sin papel basada en un funcionamiento íntegramente electrónico no sólo sirve mejor a los principios de eficacia y eficiencia, al ahorrar costes a ciudadanos y empresas, sino que también refuerza las garantías de los interesados”*²³ además de declarar su intención de conseguir una agilización del procedimiento administrativo mediante un pleno funcionamiento electrónico de la Administración.

A lo largo de sus 133 artículos la LPAC va introduciendo diversos preceptos en relación con la Administración Electrónica. A continuación se desgranarán algunas de las cuestiones más novedosas que en el campo de la Administración Electrónica introdujo la LPAC.

Se puede decir que la primera cuestión de interés que trata la LPAC en relación con la Administración Electrónica serían los registros electrónicos de apoderamientos (artículo 6). Se establece que todas las administraciones con base territorial (Administración General del Estado, Comunidades Autónomas y Entidades Locales) deberán tener un registro de este tipo y todos ellos deberán ser interoperables entre sí y con los registros mercantiles, de la propiedad y de los protocolos notariales²⁴.

Estos registros permitirán comprobar la representación de quienes actúen ante las Administraciones Públicas en nombre de un tercero mediante la consulta de otros registros administrativos similares, así como al Registro Mercantil, al de la propiedad o a protocolos notariales. También permitirá la inscripción de distintos tipos de apoderamiento teniendo una duración máxima de 5 años a contar desde la fecha de inscripción.

El artículo 9 de la LPACAP habla de la identificación de los interesados en el procedimiento administrativo. La norma establece que las Administraciones Públicas están obligadas a verificar la identidad de los interesados, señala los métodos básicos basados en certificados de firma y de sello electrónico y abre el campo a otro tipo de sistemas que permitan garantizar la identidad de los participantes en el procedimiento.

asegurando la disponibilidad, el acceso, la integridad, la autenticidad, la confidencialidad y la conservación de los datos, informaciones y servicios que gestionen en el ejercicio de sus competencias”. Dicha Ley fue una pionera en su tiempo ya que muy pocos países contaban con una normativa similar.

²³ LPACAP. Exposición de motivos III.

²⁴ Es evidente la importancia de procedimientos ágiles que permitan la comprobación rápida de la identidad de las personas que se presentan como representantes de una empresa y por tanto con capacidad para poder actuar válidamente en su nombre frente a la Administración.

En el artículo 10 se va un paso más allá admitiendo la firma por parte de los interesados a través de cualquier medio que permita acreditar la autenticidad de la expresión de su voluntad. Vuelve a enumerar una serie de alternativas que puede elegir cualquier interesado que desee o esté obligado a relacionarse de manera electrónica con la Administración.

La separación entre identificación y firma en Derecho Administrativo es bastante importante y la segunda queda limitada como se establece en el artículo 11.2 a la formulación de solicitudes, presentación de declaraciones responsables o comunicaciones, interposición de recursos, desistimiento de acciones y renuncia a derechos. De acuerdo con lo establecido en la Ley, solo puede pedirse legítimamente la firma cuando además de la identidad del firmante es necesaria la acreditación de la voluntad del interesado (Bernal Blay, 2022).

El artículo 12 como se verá más adelante levantó cierta controversia. Se refiere a la obligación de la Administración a prestar asistencia en el uso de medios electrónicos. Por un lado, se establece que las Administraciones Públicas deben garantizar que los interesados puedan relacionarse con la Administración por medios electrónicos, es decir, debe asumir una actitud proactiva que facilite dicha relación, lo cual está en concordancia con el espíritu general de la norma. Sin embargo, de manera sorprendente, excluye a los sujetos obligados por la propia ley a relacionarse con la Administración a través de medios electrónicos de esta garantía²⁵. Para asegurar que los demás interesados en los procedimientos administrativos puedan ejercer su derecho a relacionarse electrónicamente con la Administración prevé incluso la existencia de funcionarios públicos que pueden hacer uso del sistema de firma electrónica cuando los mencionados interesados no dispongan de ella (artículo 12.2).

Dentro de la enumeración de derechos de las personas en sus relaciones con las Administraciones Públicas que se realiza en el artículo 13 de esta ley aparece en primer lugar el reconocimiento del derecho a comunicarse con las Administraciones Públicas a través de un Punto de Acceso General electrónico de la Administración. En su apartado b) se reconoce el derecho de toda persona a ser asistida en el uso de medios electrónicos en sus relaciones con las Administraciones Públicas. En el apartado g) se recoge el derecho a la obtención y utilización de los medios de identificación y firma electrónica contemplados por la propia ley y en el apartado h) se recoge el derecho

²⁵ Literalmente establece que *“Las Administraciones Públicas asistirán en el uso de medios electrónicos a los interesados no incluidos en los apartados 2 y 3 del artículo 14 que así lo soliciten”* (artículo 12.2 LPACAP). Cabe la interpretación de que la norma no prohíbe específicamente que las Administraciones ayuden a los sujetos obligados, si bien esto se convertiría en algo potestativo. En el campo de los que no han de ser ayudados caería gran parte del tejido empresarial español, incluidas, por ejemplo, la mayoría pymes y micropymes.

complementario a la Protección de Datos de carácter personal y a la confidencialidad de los datos que figuren en los ficheros, sistemas y aplicaciones de las Administraciones Públicas.²⁶

Probablemente, uno de los artículos más interesantes de esta ley, por novedoso y polémico (Sala Sánchez, 2016), es el artículo 14. Bajo el título de “*Derecho y obligación de relacionarse electrónicamente con las Administraciones Públicas*” se establece una diferenciación radical entre colectivos de administrados. A las personas físicas (si bien no a todas) se les va a dar la opción de elegir la forma en la que se relacionan con la Administración, bien físicamente, bien por medios electrónicos. Por contra, las personas jurídicas deberán obligatoriamente hacerlo de manera electrónica. El legislador no se queda ahí y extiende la obligación de relacionarse por medios electrónicos con la Administración a las entidades sin personalidad jurídica²⁷, aquellos profesionales que ejerzan una actividad para la que se requiera colegiación obligatoria (evidentemente para los trámites administrativos relacionados con dicha actividad), para los representantes de personas que estén obligadas a relacionarse electrónicamente con la Administración y para los empleados de las Administraciones Públicas en los trámites y actuaciones que realicen por razón de su condición de empleado público. En cualquier caso, esta no es una lista cerrada y, reglamentariamente, las administraciones podrán extender la obligatoriedad del uso de medios electrónicos.

El artículo 16 establece que cada Administración tendrá un registro electrónico general, en el que se hará asiento de todo documento presentado. Los registros electrónicos generales se configuran como puerta de entrada a la Administración y deben cumplir una serie de requisitos de seguridad y otra serie de obligaciones, como la publicidad de sus normas de funcionamiento o la interoperabilidad con otros registros. El registro debe garantizar cuestiones como el orden de recepción y salida de documentos, la constancia del momento en el que se produzcan cada uno de los movimientos o la integridad de la documentación adjunta (apartados 2 y 3).

El legislador continúa su apuesta por la Administración Electrónica cuando obliga a que la documentación presentada de manera presencial en los registros físicos deba ser digitalizada con la finalidad última de su incorporación al expediente administrativo electrónico. Paralelamente a lo ya mencionado antes, la Administración podrá exigir a determinados colectivos de personas físicas, que por razón de su capacidad puedan

²⁶ La Protección de Datos de carácter personal como se va a ver a lo largo de todo este trabajo ha estado siempre muy relacionada con el uso de medios electrónicos por parte de la Administración y se configura hoy en día como una obligación básica.

²⁷ Comunidades de bienes, fondos de inversión, uniones temporales de empresas...

tener acceso a los medios electrónicos necesarios, la obligación de usar registros electrónicos.

Para facilitar el uso de los registros electrónicos, la Administración propicia la transformación de los antiguos registros en oficinas de asistencia para la presentación electrónica de documentos.

Otro aspecto en el que la Administración facilita el uso de medios electrónicos a los interesados se encuentra en la posibilidad de que las personas puedan comparecer ante la Administración a través de medios electrónicos cuando sean requeridos por ésta (artículo 19).

Dentro de la progresiva digitalización de la Administración Pública será fundamental el papel que va a jugar la generalización del expediente electrónico. En el artículo 17 de la ley se encuentra la ya mencionada obligación por parte de las Administraciones de mantener un archivo electrónico único de los documentos electrónicos que correspondan a los procedimientos tramitados.

El archivo como memoria de la Administración debe también adaptarse a la nueva era digital y afrontar los retos que supone el asegurar que los documentos sean almacenados de manera adecuada de acuerdo con el Esquema Nacional de Seguridad del que se hablará más adelante garantizándose la integridad, autenticidad, confidencialidad, calidad, protección y conservación de dichos documentos con todo lo que ello significa²⁸.

En esta misma línea de adaptación a los medios electrónicos, la norma en su artículo 26 establece las condiciones de validez de los documentos electrónicos emitidos por las Administraciones²⁹. Asimismo se establecen unas normas para garantizar la validez de las copias de documentos realizados por la Administración.

Una cuestión que con el tiempo tendrá cada vez mayor importancia será la documentación aportada por los interesados. La ley pretende liberar de cargas al administrado considerando que, en una Administración moderna y suficientemente intercomunicada, la presentación de un documento debería ser única y válida para todas las Administraciones. La idea es que la Administración pueda acceder a la información que necesita para un determinado procedimiento administrativo sin necesidad de

²⁸ La protección de los documentos conservados por la Administración debe hacerse incluso frente a la propia Administración limitando no solo los accesos de ciberdelincuentes sino también el abuso en el acceso a la información, por el propio personal de la Administración propiciado por la facilidad de utilización de los medios electrónicos (control de accesos).

²⁹ A estos efectos según el artículo 26.2 LPAC para ser considerado válido un documento electrónico deberá contener información de cualquier naturaleza archivada en un soporte electrónico, disponer de los datos de identificación que permitan su individualización, incorporar una referencia temporal del momento en que han sido emitidos además de los metadatos mínimos exigidos y las firmas electrónicas correspondientes.

molestar al interesado siempre que ésta esté en poder de alguna Administración y que aquel hubiese dado su consentimiento para recabar dicha información. Se completaría con la posibilidad de que el interesado en lugar de presentar un determinado documento que pudiera necesitar la Administración simplemente se limitará a señalar la Administración ante la que lo ha presentado con anterioridad correspondiendo a la Administración actuante el recabarlo (artículo 28)³⁰.

En consonancia con el resto de la normativa el legislador en el artículo 36 de la ley establece que la actividad de la Administración, es decir los actos administrativos, se producirán por escrito a través de medios electrónicos como regla general.

Otra gran novedad introducida por la LPAC es el régimen de las notificaciones. La notificación es el principal sistema de comunicación de la Administración con los interesados y su correcta realización va a determinar la validez de gran parte de su actuación. Se apuesta decididamente por la notificación electrónica y para ello establece una infraestructura obligatoria de registros, puntos de acceso, sistemas de seguridad y validación.

El artículo 41 establece que todas las notificaciones se practicarán preferentemente por medios electrónicos. Lógicamente, se establece como obligatoria para aquellos que están obligados a relacionarse electrónicamente con la Administración³¹. Asimismo, se recoge una cláusula general que permite a las distintas Administraciones establecer la obligación de la práctica de la notificación electrónica en determinados procedimientos y para ciertos colectivos cuando considere que, por su capacidad económica, técnica, dedicación profesional u otros tengan la capacidad de recibir dichas notificaciones.

La ley intenta facilitar que los no obligados opten por esta vía recibiendo sus notificaciones por medios electrónicos, de tal forma que, en cualquier momento del procedimiento administrativo, podrán solicitar de la Administración que se les notifique electrónicamente (artículo 41.1)³².

En la misma línea, cabe destacar que la propia norma impone a las Administraciones la realización de la notificación electrónica independientemente de la forma que el interesado haya elegido (sólo en el caso de personas físicas). En todos los

³⁰ La consulta de documentación a través de plataformas supone un significativo ahorro de recursos para la Administración (tanto en almacenamiento como recuperación) y de engorrosos trámites para los interesados, acabando con la obligación de presentar montañas de originales y copias para su compulsación por parte de los funcionarios de registro.

³¹ La norma establece dos excepciones para los obligados a recibir las notificaciones en formato electrónico (las comparecencias espontáneas y la entrega directa. Artículo 41.1, a) y b) LPAC. Asimismo, la propia norma considera que hay algunos tipos de notificaciones que no pueden efectuarse por medios electrónicos. Artículo 41.2 a) y b) LPAC.

³² Esto será matizado con posterioridad por el Real Decreto 203/2021, de 30 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento de actuación y funcionamiento del sector público por medios electrónicos.

procedimientos se debe poner a disposición del interesado en sede electrónica la notificación en formato electrónico, debiendo remitirse un aviso a dicho interesado al dispositivo electrónico o dirección de correo electrónico que haya facilitado la Administración³³.

El artículo 43 se dedica íntegramente a la práctica de la notificación por medios electrónicos. El propio acto de la notificación se realizará mediante la comparecencia en la Sede Electrónica de la Administración en cuestión. Esto es un cambio significativo respecto a la concepción de la relación administrativa ya que con anterioridad era la notificación la que iba al notificado. Ahora es el notificado el que asume la carga de personarse en la Sede Electrónica³⁴ para poder acceder a esa notificación (Sala Sánchez, 2016)³⁵.

La notificación se entenderá realizada en el momento en el que el interesado acceda a la misma. Transcurrido el plazo legalmente establecido para el acceso a las notificaciones electrónicas (10 días naturales), la notificación se entiende como rechazada con todo lo que ello implica desde un punto de vista jurídico procedimental³⁶, teniéndose la notificación por realizada y pudiendo la Administración continuar con el procedimiento.

El artículo 53 recoge como derecho del interesado en el procedimiento administrativo, cuando se relacione con las Administraciones Públicas a través de medios electrónicos, poder consultar la información sobre el estado de su procedimiento a través del Punto de Acceso General electrónico de la Administración, estableciéndose que la propia Administración podrá cumplir con la obligación de facilitar copias de los documentos a los interesados mediante la puesta a disposición de las mismas en dicho Punto de Acceso General.

Entre los derechos recogidos en este artículo 53 también está el de poder cumplir con las obligaciones de pago que se derivasen de la actividad administrativa a través de

³³ El artículo 41.6 LPAC establece que, aunque el aviso deberá realizarse cuando se ponga una notificación a disposición del interesado en sede electrónica, su no realización no invalida la notificación, algo con lo que Valero Torrijos (2018) es muy crítico.

³⁴ Es decir, acceder a través de internet a dicha sede e identificarse. También podría utilizar la dirección electrónica habilitada única (DEHú). La DEHú es la herramienta que facilita el acceso a los ciudadanos y empresas a las notificaciones y comunicaciones emitidas por las Administraciones Públicas, cabe señalar que está también disponible a través de su propia aplicación para dispositivos móviles (Secretaría General de Administración Digital, 2024).

³⁵ Este cambio, en opinión de Casares Marcos (2016), también podría suponer una quiebra del principio de igualdad, al mantenerse la posibilidad de que algunos interesados puedan ser notificados en papel, un sistema más garantista que el sistema de notificación electrónica.

³⁶ Equivaldría en el viejo sistema de notificaciones en soporte papel a decirle al cartero que no se desea recibir una notificación.

medios electrónicos, lo que se complementa con la preferencia que se da a los medios de pago electrónicos en el artículo 98.2 (Casares Marcos, 2019)³⁷.

El artículo 66.5, dentro de las acciones que la digitalización de la Administración puede poner en marcha para facilitar los trámites de los interesados, establece la posibilidad de que la Administración realice comprobaciones automáticas de la información aportada o incluso ofrecer formularios precumplimentados³⁸.

Cabe destacar la definición que la propia normativa realiza del expediente administrativo considerándolo como “conjunto de documentos ordenados y acciones que sirven de antecedente y fundamento de la resolución administrativa, así como de las diligencias encaminadas a ejecutarla” (artículo 70). En el artículo 70.2 se abre la puerta a que estos expedientes puedan ser compartidos por distintas administraciones y para ello establece que deberán cumplir lo previsto en el Esquema Nacional de Interoperabilidad y en las correspondientes normas técnicas debiéndose garantizar la integridad e inmutabilidad del expediente electrónico.

4.1.2.- Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público

La Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público recoge, por un lado, la legislación básica sobre régimen jurídico administrativo, aplicable a todas las Administraciones Públicas; y por otro, el régimen jurídico específico de la Administración General del Estado³⁹.

En su preámbulo la propia ley establece como deber de las Administraciones Públicas facilitar la libertad individual y el desarrollo de la iniciativa personal y empresarial. Con esto en mente, la Ley avanza en el camino abierto por la normativa anterior en Administración Electrónica⁴⁰. Se considera que la utilización de medios electrónicos en la Administración debe ser lo habitual, estableciendo además la obligatoriedad de que las Administraciones se relacionen entre sí a través de medios electrónicos desarrollando el principio de interoperabilidad⁴¹. En el propio articulado de la norma aparece ya de forma taxativa en su artículo 3, estableciendo que las Administraciones se relacionarán entre sí y con sus órganos a través de medios

³⁷ La Administración no sólo fomenta su transformación electrónica con medidas positivas. El artículo 68.4 establece que a los sujetos obligados a relacionarse con la Administración por medios electrónicos que presenten sus solicitudes en formato papel deberá requerirles para que lo hagan de manera electrónica considerándose como fecha de presentación la de esta última lo que puede conllevar que el interesado termine presentando su solicitud fuera de plazo lo que plantea serias dudas jurídicas (Martín Delgado, 2018).

³⁸ El ejemplo más popular es sin duda el borrador de la Declaración del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas.

³⁹ Preámbulo. Punto I LRJSP. Es importante reseñar que regula las relaciones internas entre las Administraciones, estableciendo los principios generales de actuación y las técnicas de relación entre los distintos sujetos públicos.

⁴⁰ Concretamente la Ley 11/2007, de 22 de junio y el Real Decreto 1671/2009, de 6 de noviembre.

⁴¹ Preámbulo. Punto II LRJSP.

electrónicos, si bien estos medios deben ser seguros e interoperables, garantizándose la protección de datos de carácter personal.

El capítulo V del título preliminar de la ley se dedica por completo a la regulación del funcionamiento electrónico del sector público.

En el artículo 38 se regula la figura de la sede electrónica como *“dirección electrónica disponible para los ciudadanos a través de redes de telecomunicaciones, cuya titularidad corresponde a una Administración Pública, o bien a una o varios organismos públicos o entidades de Derecho Público en el ejercicio de sus competencias”*. La Administración que establece la sede electrónica se convierte en la responsable de la información y servicios ofrecidos en la misma. La seguridad de las comunicaciones, así como la integridad, veracidad y actualización de la información deben ser garantizadas por dicha Administración.

Por su parte en el artículo 39 se recoge la definición de Portal de internet para la Administración Pública, siendo éste *“el punto de acceso electrónico cuya titularidad corresponda a una Administración Pública, organismo público o entidad de Derecho Público que permite el acceso a través de internet a la información publicada y, en su caso, a la sede electrónica correspondiente”*.

La LRJSP vuelve a dar una importancia clave al tema de la identificación electrónica, si bien desde el punto de vista de la Administración Pública (la LPAC lo hizo más bien desde el punto de vista del ciudadano). La Ley hace responsable a la Administración de facilitar la comprobación de su identidad y actividad cuando se utilicen medios electrónicos estableciéndose algunos de los requisitos mínimos de los certificados y sellos electrónicos (artículo 40).

Uno de los conceptos más interesantes que recoge la LRJSP es el de la Actuación Administrativa Automatizada que define como *“cualquier acto o actuación realizada íntegramente a través de medios electrónicos por una Administración Pública en el marco de un procedimiento administrativo y en la que no haya intervenido de forma directa un empleado público”*, algo que con la expansión de aplicaciones basadas en la inteligencia artificial que se está produciendo en los últimos años tendrá cada vez más importancia.

En el artículo 41 se hace una regulación del uso de la actuación administrativa automatizada que solo obliga, en realidad, a la identificación del responsable del uso y control de ésta, sin entrar a regular las garantías que para el interesado se establecen frente al uso de esta modalidad administrativa.

La utilización de medios electrónicos queda unida a la utilización de la firma electrónica por sus responsables dejándose la determinación del sistema utilizado en manos de cada Administración⁴².

En el artículo 44 se recoge el concepto de intercambio electrónico de datos en entornos cerrados de comunicación. En él se establece la validez de la utilización de dichos datos, la necesidad del establecimiento de los oportunos convenios para que se puedan intercambiar datos entre administraciones y la obligación de que en ese entorno cerrado se garantice la seguridad y la protección de los datos transmitidos⁴³.

La Ley recoge la obligatoriedad de almacenar todos los documentos por medios electrónicos. Se obliga a almacenar los documentos en formatos que permitan tanto su recuperación como su traslado a otros formatos en el futuro de tal manera que se garantice su acceso en todo momento, algo especialmente necesario cuando se trata de actos administrativos que afecten a derechos o intereses de los particulares⁴⁴. Estos medios de almacenamiento deben contar con la seguridad que especifica el Esquema Nacional de Seguridad del que se hablará más adelante, teniendo que garantizar la integridad, autenticidad, confidencialidad, calidad, protección y conservación de dichos documentos. Se vuelve a poner énfasis de nuevo en la necesidad de garantizar la identificación de usuarios y el control de acceso a los documentos conservados por la Administración⁴⁵. El legislador demanda de la Administración una actividad proactiva en la conservación de los documentos a largo plazo, sin que los cambios tecnológicos que puedan producirse afecten a la utilización de estos documentos en el futuro.

Finalizando con este capítulo V, mencionar que, por razón del conflictivo contexto internacional actual y considerando los datos de los ciudadanos como un activo estratégico sobre el que no puede perderse el control, se ha añadido a la ley el artículo 46 bis que recoge la obligatoriedad de ubicar ciertos sistemas de información y datos

⁴² La firma puede identificar conjuntamente a la persona y el órgano al que pertenece y ésta por razones de seguridad puede no ser identificada nominalmente (artículo 43 LRJSP). En el artículo 45 se habla también sobre la firma electrónica permitiendo a las Administraciones decidir el nivel de seguridad que debe tener ésta en función de la naturaleza de informes y trámites.

⁴³ La creación de entornos cerrados de transmisión de datos aunque parezca una cuestión totalmente interna tiene un impacto enorme en el usuario por cuanto elimina una enorme cantidad de trámites repetitivos en un entorno administrativo tan descentralizado como el de nuestro país. El Anexo de definiciones del Real Decreto 203/2021, de 30 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento de actuación y funcionamiento del sector público por medios electrónicos los define como el “escenario de comunicaciones delimitado, controlado y protegido en el que los participantes se relacionan a través de medios electrónicos, según unas garantías y condiciones determinadas que incluyen la relación de emisores y receptores autorizados, la naturaleza de los datos a intercambiar y las medidas de seguridad y protección de datos”.

⁴⁴ Según Rivero Ortega (2016) parece que la Ley 40/2015 se está refiriendo aquí a los archivos de oficina o intermedios, mientras que la Ley 39/2015 cuando habla de los archivos electrónicos parece que se refiere a los archivos definitivos. Es curiosa esta regulación por cuanto por los fines de estas dos leyes debería haber sido al revés.

⁴⁵ Se trata de erradicar prácticas abusivas por parte de las Administraciones o de los individuos al servicio de éstas, controlando quién mira, qué mira y por qué lo mira. La información custodiada por la Administración es un bien valioso que no debe ser considerado propiedad de ésta, es más bien un préstamo por parte del ciudadano para que las Administraciones realicen sus funciones conforme a las normas establecidas y para los fines para los que el propio ciudadano consienta que se utilice.

especialmente comprometidos como pueden ser el censo electoral, los padrones o los datos fiscales dentro del territorio de la Unión Europea. Se prohíben las transferencias de dichos datos a otros países terceros u organizaciones internacionales en casi cualquier caso.

En la LRJSP se menciona el Esquema Nacional de Interoperabilidad (ENI) y el Esquema Nacional de Seguridad (ENS). Se hablará de ambos más adelante pero sirva como introducción decir que el Esquema Nacional de Interoperabilidad sería el conjunto de criterios y recomendaciones en materia de seguridad, conservación y normalización de la información, los formatos y las aplicaciones que deberán de ser tenidos en cuenta para la toma de decisiones tecnológicas que garanticen la interoperabilidad. Por su parte el Esquema Nacional de Seguridad recogería la política de seguridad en la utilización de medios electrónicos en el ámbito de la Administración, estableciendo una serie de principios básicos y requisitos mínimos para garantizar que la información es tratada por las administraciones de manera segura⁴⁶.

Dentro de lo que se puede entender como temas relacionados con la Administración Electrónica está lo recogido en el artículo 142, que considera dentro de las obligaciones derivadas del deber de colaboración entre otras, la colaboración en cuestiones como los sistemas integrados de información de áreas personalizadas o carpetas ciudadanas, el desarrollo de la Plataforma Digital de Colaboración entre Administraciones Públicas y la creación y mantenimiento de sistemas integrados de información administrativa (letras b, c y d)⁴⁷.

El Capítulo IV del Título III de la LRJSP trata sobre las Relaciones electrónicas entre las Administraciones. Respecto a la transmisión de datos entre Administraciones Públicas se establece que las Administraciones deberán facilitarse el acceso a los datos relativos a los interesados⁴⁸. No obstante, estos datos no podrán tratarse para fines “*incompatibles*” con aquellos que motivaron su recogida, si bien dichos datos podrán tratarse con fines diferentes a los que motivaron su recogida con permiso de la Administración cedente y siempre que su tratamiento sea compatible con aquellos (artículo 155.2 y 3).

⁴⁶ Artículo 156 LRJSP.

⁴⁷ El deber de colaboración fundamenta jurídicamente la creación de plataformas de intercambio de datos que faciliten que las administraciones tengan a su disposición los datos que necesitan sin tener que pedírselos de forma repetitiva a los interesados.

⁴⁸ La Administración que da acceso a dichos datos debe especificar las condiciones en las que se producirá la cesión como responsable de dichos datos (artículo 155.1 LRJSP).

En el artículo 157 se recoge la regulación sobre reutilización de sistemas y aplicaciones de tal manera que cada Administración pondrá a disposición de las demás las aplicaciones de cuyos derechos sean titulares⁴⁹.

Para fomentar la reutilización se establece la obligación de consultar el directorio de aplicaciones disponibles antes de adquirir o desarrollar una nueva aplicación, debiendo utilizarse las aplicaciones disponibles salvo que se acredite la existencia de razones de eficiencia para no hacerlo. En el artículo 158 se establecen someramente las características que debe tener el directorio de aplicaciones.

4.1.3.- Real Decreto 203/2021, de 30 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento de actuación y funcionamiento del sector público por medios electrónicos.

La LPAC y la LRJSP establecen los pilares básicos de la Administración electrónica en España. No obstante, se hacía necesaria la redacción de un reglamento que desarrollase las normas generales establecidas por estas dos leyes. Este reglamento sería aprobado por el Real Decreto 203/2021, de 30 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento de actuación y funcionamiento del sector público por medios electrónicos. El propio reglamento justifica su existencia por cuanto “era necesario desarrollar y concretar las previsiones legales con el fin entre otros aspectos de facilitar a los agentes involucrados en el uso de medios tecnológicos su utilización efectiva” (Preámbulo).

El reglamento considera sus objetivos, en primer lugar, la mejora de la eficiencia administrativa para conseguir una Administración electrónica e interconectada. Para ello desarrolla y concreta la normativa básica sobre el uso de medios electrónicos intentando que la tramitación administrativa sea completamente electrónica y que la ciudadanía pueda relacionarse sin trabas con la Administración, independientemente de que esté obligada o no a hacerlo de esta forma.

Otro objetivo de este reglamento sería mejorar el nivel de transparencia en la Administración. Aparte de otras cuestiones, regula el contenido y los servicios que se prestarán en las sedes electrónicas de las Administraciones, así como el funcionamiento de los registros electrónicos.

Un tercer objetivo sería el desarrollo de unos servicios digitales a través de los cuales el ciudadano pueda relacionarse con la Administración de una manera sencilla cuando use los medios electrónicos. El acceso a la Administración por medios

⁴⁹ Esto no significa que no se pueda repercutir el coste de las aplicaciones cedidas. La reutilización de sistemas más o menos impuesta por el gobierno central ha levantado ciertas suspicacias en algunas Administraciones territoriales por considerar que podían cercenar de modo indirecto su derecho a la autoorganización (González Ríos, 2023). No obstante no parece razonable que la Administración Central pueda “imponer” sus soluciones bajo el único criterio de la eficiencia (Martín Delgado, 2018). Véase Tejedor Bielsa (2023) en relación con la adhesión “obligatoria” a plataformas y registros.

electrónicos no debe verse limitado por el nivel de conocimientos tecnológicos de los ciudadanos.

Finalmente, nada de lo anterior sería útil si no se garantiza la seguridad jurídica de las relaciones entre el ciudadano y la Administración, siendo ésta una de las principales razones de la existencia del reglamento de actuación y funcionamiento del sector público por medios electrónicos.

En cuanto a la estructura del reglamento decir que es un reglamento relativamente corto para la complejidad del tema tratado, con 65 artículos ordenados en un título preliminar y otros cuatro títulos. Se completa por 10 disposiciones adicionales y un interesante anexo de definiciones⁵⁰.

Bajo la denominación Disposiciones generales, en el título preliminar se recoge el objeto y ámbito de aplicación de la norma. Respecto al objeto, se establece que será el desarrollo de las LPAC y LRJSP en lo referente a la actuación y el funcionamiento electrónico del sector público⁵¹.

Se puede considerar especialmente interesante el artículo 2 en el que se recogen los principios generales que deben regir en la actividad electrónica del sector público. Estos principios determinan la actuación de la Administración a través de medios electrónicos y van a ser las referencias que va a seguir la Administración española, a todos los niveles, en el desarrollo de la prestación de servicios en los próximos años.

Estos principios ya se explicaron con anterioridad en este trabajo, pero por su importancia, conviene recordar que serían el principio de neutralidad tecnológica y de adaptabilidad al progreso de las tecnologías y sistemas de comunicaciones electrónicas, el principio de accesibilidad, el principio de facilidad de uso, el principio de interoperabilidad, el principio de proporcionalidad y, para terminar, el principio de personalización y proactividad.

El artículo 3 viene a recoger lo dicho por la LPAC sobre el derecho y obligación de relacionarse electrónicamente con las Administraciones Públicas, añadiendo algunos matices interesantes al ejercicio del derecho de elección del medio por parte de los no obligados a relacionarse por medios electrónicos⁵². Por su parte, el artículo 4 recoge una lista abierta de los canales de asistencia para el acceso a los servicios electrónicos.

⁵⁰ Se recomienda su consulta a cualquiera que desee entender un poco mejor la implementación de la Administración Electrónica en España. Tanto ENI como el ENS han seguido su ejemplo y cuentan con Anexo-Glosario que facilitan la comprensión del texto normativo. Redactado en un lenguaje fácilmente comprensible, este anexo es de gran utilidad para cualquier persona que no sea especialista en cuestiones tecnológicas y su consulta ha sido una constante durante la realización de este trabajo.

⁵¹ El ámbito de aplicación será el recogido en las propias leyes mencionadas (artículo 2 de ambas leyes).

⁵² Parece que el Reglamento desea limitar el derecho de opción en tiempo y forma. Véase Rando Burgos (2023).

El título I regula herramientas tan importantes para la prestación de servicios administrativos como van a ser los portales de internet, el Punto de Acceso General electrónico (PAGE), las sedes electrónicas y las sedes electrónicas asociadas, así como las áreas personales, también conocidas como carpetas ciudadanas. Todos estos instrumentos se configuran como básicos porque van a ser un canal de comunicación bidireccional a través del cual la Administración va a poder dar información al ciudadano y ofrecerle servicios y el ciudadano va a poder realizar trámites y gestiones frente a la Administración.

El título II del reglamento viene a regular el procedimiento administrativo por medios electrónicos. En su primer capítulo regula cuestiones relacionadas con la tramitación automatizada. El capítulo II se ocupa de las cuestiones relacionadas con la identificación tanto de las Administraciones Públicas como de las personas interesadas a través de medios electrónicos, algo que como ya se ha comentado con anterioridad tiene una importancia capital⁵³. Asimismo en este capítulo se pueden encontrar normas relacionadas con la acreditación de la representación, algo que, en el mundo empresarial, con un importante número de personas jurídicas, tiene gran importancia.

El capítulo III del título II se encarga del importante tema de las notificaciones y las comunicaciones electrónicas, regulándose los registros electrónicos, las comunicaciones administrativas a las personas interesadas y de las propias notificaciones electrónicas. Cabe señalar, por la importancia que tiene dentro de la Administración Electrónica en España, la regulación que se hace de la Dirección Electrónica Habilitada única, que es el sistema de información para la notificación electrónica a través del cual se deberá poder acceder a las notificaciones realizadas por cualquier Administración (artículo 44)⁵⁴.

El título III corresponde a la regulación del expediente electrónico. La seguridad y confiabilidad de los documentos electrónicos que forman el expediente electrónico se convierte en algo vital. El capítulo I de este título III regula los requisitos que debe tener el documento administrativo electrónico y cómo debe formarse el expediente administrativo electrónico. Se regula también en este capítulo algo tan importante como el acceso al propio expediente y la obtención de copias de los documentos digitales que

⁵³ Se debe tener en cuenta que es igualmente importante la identificación de la Administración como la de los interesados. El elevado número de fraudes que se produce en la actualidad relacionados con la suplantación de la identidad es un fenómeno preocupante (Marti del Moral, 2022). Por ello, las Administraciones Públicas deben tomar una actitud proactiva con la finalidad de que el ciudadano pueda identificar perfectamente cuando se está dirigiendo a él una Administración Pública y cuándo está siendo víctima de un intento de fraude. Del mismo modo, la Administración debe poseer los mecanismos suficientes para garantizar que la persona que se está comunicando con ella para el ejercicio de sus derechos o la defensa de sus intereses, sea ésta física o jurídica (por ejemplo, una empresa) se trata de quien dice ser y no existe suplantación alguna.

⁵⁴ En consonancia con lo establecido en el artículo 43 LPAC.

contiene⁵⁵. Por último, mencionar que en este título III se aborda también la conservación de los documentos electrónicos y el archivo electrónico único.

El título IV cierra el articulado de este reglamento. Este título se encarga de las relaciones y la colaboración entre Administraciones Públicas. Si bien su contenido tiene un carácter principalmente interno, es evidente que unos mecanismos de comunicación e intercambio de información entre Administraciones bien articulados van a suponer múltiples beneficios para los administrados. El concepto de interoperabilidad se convierte en la clave para que todo el sistema funcione de una manera adecuada. Se regulan cuestiones como el Sistema de Interconexión de Registros (SIR)⁵⁶, la remisión electrónica de expedientes administrativos o el intercambio automático de datos a nivel europeo entre otras. Dentro de las cuestiones relacionadas con la mejora de la eficiencia se regula la transferencia y uso de tecnologías entre Administraciones Públicas, primándose la reutilización de sistemas y aplicaciones y la adhesión a los instrumentos electrónicos de la Administración General del Estado.

Cabe destacar que este reglamento cuenta con un anexo terminológico que define numerosos conceptos. Sin duda, este anexo va a ayudar a mejorar la calidad de la normativa de las distintas Administraciones en el campo de la Administración Electrónica evitando la utilización de términos ambiguos o confusos.

4.1.4.- Esquema Nacional de Interoperabilidad.

El entramado administrativo español tiene un alto grado de complejidad. La descentralización de competencias en distintos entes territoriales ha dado lugar a un complicado modelo administrativo. Cualquier reforma profunda que deba afrontar la Administración española en su conjunto se convierte en una tarea de suma complejidad, habida cuenta del celo con el que cada una de las instituciones defienden sus propias competencias dentro de un marco en el que en ocasiones dichas competencias pueden llegar a solaparse. El cambio introducido por las nuevas tecnologías en la labor de la Administración no es ajeno a estas dificultades. Los ciudadanos tienen derechos que deben poder ejercerse independientemente de la Administración con la que deban tratar. La garantía del ejercicio de estos derechos depende en muchas ocasiones de unas correctas relaciones entre Administraciones. Precisamente una de las ventajas de la

⁵⁵ Es interesante remarcar que el artículo 53 habla del régimen de destrucción de documentos. Aunque pueda parecer algo banal, el cómo se destruyen documentos que han formado parte de expedientes administrativos es algo que tiene gran importancia. Partiendo del hecho de que el espacio digital también tiene su coste y por tanto el almacenaje de documentos debe ser administrado con la misma prudencia que cualquier otro recurso público, la Administración no tiene por qué atesorar de manera indiscriminada documentos de los ciudadanos o empresas, ya sean físicos o digitales, cuando ya no existe una razón de utilidad pública.

⁵⁶ Este sistema permite que cualquier documento presentado en cualquier registro de cualquier Administración española llegue de manera casi inmediata al órgano competente para su tramitación, independientemente de la Administración a la que pertenezca.

utilización de nuevas tecnologías en el ámbito administrativo es la posibilidad de que las Administraciones se comuniquen entre sí de una manera más eficiente. Y es en este sentido en el que el Esquema Nacional de Interoperabilidad adquiere toda su importancia. La interoperabilidad es clave para construir una Administración más inteligente y eficiente al permitir que las Administraciones puedan colaborar agregando, intercambiando y analizando información (Expósito Gázquez, 2021).

La interoperabilidad es definida en el anexo del Esquema Nacional de Interoperabilidad (Real Decreto 4/2010, de 8 de enero, por el que se regula el Esquema Nacional de Interoperabilidad en el ámbito de la Administración Electrónica) como la *“capacidad de los sistemas de información y por ende de los procedimientos a los que estos dan soporte de compartir datos y posibilitar el intercambio de información y conocimiento entre ellos”*⁵⁷. La exposición de motivos del mencionado Real Decreto señala que la interoperabilidad es necesaria para que la Administración pueda desempeñar adecuadamente el papel que se le ha asignado dentro de nuestra sociedad mencionando su papel en la prestación de servicios, la ejecución de políticas públicas o la transferencia tecnológica en beneficio de la eficiencia, entre otras cuestiones.

La interoperabilidad se relaciona muy estrechamente con el derecho de los ciudadanos a comunicarse con la Administración Pública a través de medios electrónicos, derecho que debe realizarse en unas adecuadas condiciones de libertad e igualdad, debiendo la propia Administración Pública asumir una postura proactiva que permita el ejercicio pleno del principio de neutralidad tecnológica, así como su propia adaptación al progreso de la tecnología.

El Esquema Nacional de Interoperabilidad crea las condiciones necesarias para que el ciudadano pueda ejercer sus derechos y deberes a través del acceso electrónico a los servicios públicos, lo que debería redundar en beneficio de la eficacia y la eficiencia de éstos. Rojas Martínez (2022) lo define *“como un conjunto de criterios y recomendaciones en materia de seguridad, conservación y normalización de la información, de los formatos y de las aplicaciones a tener en cuenta por las Administraciones públicas para la toma de decisiones tecnológicas”* (p. 141).

Tecnológicamente, la construcción del Esquema Nacional de Interoperabilidad ha debido tener en cuenta desde las recomendaciones de la Unión Europea hasta las preferencias tecnológicas de los propios ciudadanos, considerando, como es lógico, la situación de la tecnología actual o la utilización de estándares abiertos.

⁵⁷ El propio anexo recoge cuatro tipos distintos de interoperabilidad: la organizativa, la semántica, la técnica y la temporal. Para un conocimiento más detallado de estas dimensiones de la interoperabilidad, se recomienda la consulta del anexo terminológico del Esquema Nacional de Interoperabilidad.

Desde el punto de vista del Derecho Administrativo ha tenido que atender a cuestiones como la normativa sobre acceso a los servicios públicos, la protección de datos de carácter personal, la firma electrónica o el uso de lenguas oficiales entre otras muchas.

Evidentemente es un tema de elevada complejidad y el propio Real Decreto se limita a establecer criterios y recomendaciones, junto a algunos principios de utilidad para el desarrollo de la interoperabilidad en las Administraciones Públicas intentando “*conseguir un común denominador normativo*” (Preámbulo, punto III).

Es conveniente reseñar que la pionera Ley 11/2007, de 22 de junio, de acceso electrónico de los ciudadanos a los servicios públicos, actualmente derogada, ya consideraba la importancia de la interoperabilidad y entendía que las normas en este campo debían ser comunes y por tanto reguladas desde el Estado. Asimismo se consideraba la interoperabilidad como un proceso integral, no pudiéndose quedar éste en la implementación de actuaciones puntuales o tratamientos coyunturales.

Los principios básicos que rigen la aplicación del ENI recogidos en el artículo 4 de su norma reguladora serían la interoperabilidad como cualidad integral, el carácter multidimensional de la interoperabilidad y el enfoque de soluciones multilaterales.

Asimismo, se puede considerar que los objetivos del ENI (Secretaría General de Administración Digital, 2018) serían:

“Crear las condiciones necesarias de interoperabilidad en el uso de los medios electrónicos que permitan a los ciudadanos y a las Administraciones Públicas, el ejercicio de derechos y el cumplimiento de deberes a través de estos medios.

Proporcionar los elementos comunes que han de guiar la actuación de las Administraciones Públicas en materia de interoperabilidad de las tecnologías de la información.

Proporcionar un lenguaje común para facilitar la interacción de las Administraciones Públicas, así como la comunicación de los requisitos de interoperabilidad de la información a la Industria.

Facilitar la implantación de las políticas de seguridad” (p. 12).

Para el cumplimiento de estos objetivos se crean una serie de normas técnicas de interoperabilidad e instrumentos para la interoperabilidad.

Por último, hay que mencionar que el ENI fue reformado por el propio RD 203/2021, de 30 de marzo del que ya se ha hablado.

4.1.5.- Esquema Nacional de Seguridad.

Actualmente el Esquema Nacional de Seguridad se regula por el Real Decreto 311/2022, de 3 de mayo, por el que se regula el Esquema Nacional de Seguridad.

La primera redacción del Esquema Nacional de Seguridad data del año 2010. Su objetivo era determinar la política de seguridad en la utilización de medios electrónicos por las Administraciones Públicas estableciendo unos principios básicos y requisitos mínimos destinados a garantizar adecuadamente la información tratada y los servicios prestados.

En su redacción de 2022 se reconoce la transformación que ha sufrido la sociedad con la incorporación de nuevas tecnologías y la apertura de nuevos escenarios en el mundo de la ciberseguridad. Se considera que los sistemas de información están expuestos a notables amenazas, siendo éstas cada vez más sofisticadas y complejas a lo que se añade la creciente dependencia tecnológica de nuestra sociedad y un alto grado de interconexión entre sistemas. Ya en 2010 se reconocía que el ENS debía estar sometido a una actualización continua, de ahí su modificación en 2022.

El Real Decreto 203/2021, de 30 de marzo establecía por su parte la obligación del cumplimiento de las medidas de seguridad recogidas en el ENS en campos como el intercambio electrónico de datos en entornos cerrados, los sistemas de clave e identificación de las personas, el archivo electrónico único o los portales de internet.

Según la exposición de motivos del Real Decreto 311/2022, de 3 de mayo, por el que se regula el Esquema Nacional de Seguridad los objetivos que pretende cumplir la nueva redacción del Esquema Nacional de Seguridad serían tres:

“Alinear el ENS con el marco normativo y el contexto estratégico existente para garantizar la seguridad de la administración digital.

Mejorar la adaptabilidad del ENS a la realidad de ciertos colectivos y tipos de sistemas.

Facilitar una mejor respuesta a la evolución de la ciberseguridad a través de la revisión de los principios básicos, los requisitos mínimos y las medidas de seguridad”.

En su artículo 5 el ENI establece que *“El objeto último de la seguridad de la información es garantizar que una organización podrá cumplir sus objetivos, desarrollar sus funciones y ejercer sus competencias utilizando sistemas de información”* y añade una serie de principios básicos que deben tenerse en cuenta y que van desde la consideración de la seguridad como proceso integral, hasta la necesidad de la reevaluación periódica pasando por el establecimiento de líneas de defensa o la obligatoriedad de mantener una vigilancia continua.

Con sus 41 artículos recogidos en 7 capítulos, el Real Decreto es un texto bastante complejo⁵⁸. No obstante, hay que reseñar que se incluye un glosario (Anexo IV) en el que se pueden encontrar las definiciones de muchos de los conceptos utilizados a lo largo del texto lo que facilita considerablemente su consulta e interpretación.

En cuanto a su contenido, en el capítulo I se recogen las disposiciones generales y objeto de la norma así como su ámbito de aplicación⁵⁹. El capítulo II recoge los principios básicos que rigen el ENS y que ya se han mencionado.

El capítulo III se dedica a la política de seguridad y los requisitos mínimos para conseguir una protección adecuada de la información y los servicios. Este capítulo se complementa con el anexo II que recoge las medidas de seguridad que deben adoptarse.

El capítulo IV se dedica a la seguridad de los sistemas recogiendo la obligatoriedad de la realización de auditorías, la elaboración de informes sobre el estado de la seguridad y la manera en que debe reaccionarse frente a incidentes de seguridad.

El capítulo V trata sobre las normas de conformidad. El capítulo VI en su único artículo (artículo 39) establece que el propio ENS debe mantenerse permanentemente actualizado, caminando en paralelo a los cambios en los servicios prestados por las Administraciones, la evolución tecnológica y de la seguridad de los sistemas, así como la de los riesgos a los que éstos han de enfrentarse.

Por último, el capítulo VII se refiere a la categorización de la seguridad de los sistemas de información, que se realiza en función del impacto que tendría un incidente de seguridad en dichos sistemas. Esta valoración se realizará por los propios responsables de los sistemas.

Es reseñable la disposición adicional primera, que recoge la necesidad de establecer programas de formación y sensibilización en estas materias por parte del Centro Criptológico Nacional y el Instituto Nacional de Administración Pública con el fin de concienciar al personal de las entidades del sector público.

⁵⁸ Algunas partes como el Anexo II son prácticamente indescifrables para aquel que no tenga una considerable formación en ciberseguridad.

⁵⁹ Evidentemente esta normativa es de aplicación a las Administraciones pero también y como se recoge en el artículo 2.3 *"Este real decreto también se aplica a los sistemas de información de las entidades del sector privado, incluida la obligación de contar con la política de seguridad a que se refiere el artículo 12, cuando, de acuerdo con la normativa aplicable y en virtud de una relación contractual, presten servicios o provean soluciones a las entidades del sector público para el ejercicio por éstas de sus competencias y potestades administrativas"*. La omnipresencia de las tecnologías en nuestra sociedad hace que sector público y sector privado se enfrenten a los mismos riesgos y amenazas. Por esta razón determinadas empresas privadas que prestan servicios a las entidades del sector público deben tener el mismo nivel de seguridad y por ello se les exige el cumplimiento de esta norma.

Tanto el ENI como el ENS se completan con un extenso catálogo de normas adicionales: las denominadas Normas Técnicas de Interoperabilidad en el primer caso y las Instrucciones Técnicas de Seguridad en el segundo⁶⁰.

Evidentemente la normativa en materia de Administración Electrónica no se queda en lo que se ha explicado con anterioridad. Como ya se ha dicho este es un breve resumen de las normas más importantes y con aplicación genérica a todas las Administraciones públicas en España. Cabe señalar que sería interesante pero excede las posibilidades de este trabajo hablar de normas como las de la factura electrónica, las que regulan la contratación administrativa electrónica, los registros electrónicos, las específicas sobre notificación electrónica y sobre las modificaciones en los sistemas de archivos y protección de datos.

4.2.- Normativa autonómica

El modelo político y administrativo emanado de la Constitución de 1978 determina un alto grado de descentralización en cuanto a la organización administrativa se refiere. Debemos entender que existen 3 niveles administrativos que dependen del territorio, central, autonómico y local, basados en un modelo eminentemente competencial. Esto quiere decir que hay distintos sujetos con competencias legislativas y normativas en función de las competencias otorgadas. La Constitución Española prevé que la legislación básica en materia de Derecho Administrativo sea competencia estatal. No obstante, otorga a las comunidades autónomas la posibilidad de desarrollos normativos en esta materia. Independientemente del desarrollo que cada una de las comunidades autónomas haya querido dar a su marco normativo administrativo es evidente que las comunidades autónomas poseen unas competencias de ejecución de tal magnitud que no se podría entender la Administración española sin tener en cuenta el marco autonómico en el que se desarrolla gran parte de la actividad administrativa.

La vocación de este trabajo es ofrecer un acercamiento a la actividad de la Administración por medios electrónicos y su relación e impacto en la vida de los ciudadanos en general, y de las empresas en particular. El lugar en el que se ubique una determinada empresa va a tener cierta trascendencia en la forma en la que se relacione con la Administración Pública ya que, pese a las múltiples leyes de armonización, en España existen 17 administraciones territoriales distintas que atienden

⁶⁰ Toda normativa referente a la Administración Electrónica, incluidas las mencionadas normas complementarias pueden consultarse cómodamente en el Código de Administración Electrónica (Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, 2024), editado por el Boletín Oficial del Estado y disponible para su descarga gratuita en su portal web.

a diferentes realidades políticas, sociales y económicas, lo cual, sin ser un problema en sí mismo⁶¹, genera una extrema complejidad normativa y operacional.

Si bien iniciativas como el Esquema Nacional de Interoperabilidad y el Esquema Nacional de Seguridad o la normativa en materia de notificación administrativa a través de la Dirección Electrónica Habilitada única han intentado simplificar y unificar el sistema, los problemas derivados de la configuración de la Administración española siempre estarán ahí.

Como su propio título indica este trabajo nació con la mirada puesta en el caso de Castilla y León. Esta comunidad autónoma tiene varias peculiaridades que hacen de ella un interesante caso de estudio sobre la aplicación de la Administración Electrónica y que daría para un trabajo mucho más amplio que éste. La extensión, la despoblación, una estructura económica en la que el sector primario todavía tiene un peso específico importante, con una industria y servicios anclados en sectores ya muy maduros, hacen que la Administración de la Comunidad Castilla y León afronte su transición tecnológica desde una postura peculiar. Del mismo modo que puede ser una solución a muchos de sus problemas, reduciendo los costes y aumentando en eficiencia, tiene el enorme problema de una estructura demográfica absolutamente desfavorable para la introducción masiva de la Administración Electrónica (una población envejecida y dispersa) así como unas infraestructuras que tradicionalmente no han podido dar unos servicios electrónicos adecuados a una parte importante de la población. González Ríos (2023) reconoce a las Comunidades Autónomas, como Administraciones más cercanas a los ciudadanos, un importante papel en cuanto a minimizar el efecto de la obligatoriedad del uso de la Administración Electrónica.

La principal norma sobre Administración Electrónica en Castilla y León sería el Decreto 7/2013, de 14 de febrero, de utilización de medios electrónicos en la Administración de la Comunidad de Castilla y León.

Este decreto trata de desarrollar lo recogido en la Ley 2/2010, de 11 de marzo, de derechos de los ciudadanos en sus relaciones con la Administración de la Comunidad de Castilla y León y de Gestión Pública que garantizaba el derecho de los ciudadanos a utilizar medios electrónicos para relacionarse con la Administración de la Comunidad Autónoma, concretamente el capítulo tercero del título segundo de esta ley⁶².

⁶¹ De hecho, debería ser una ventaja ya que una de las razones de la existencia en España del marco administrativo autonómico es precisamente crear una Administración cercana y atenta a las necesidades específicas de cada territorio, ya que se supone que el gestor que está más cerca del administrado puede comprender mejor sus problemas y necesidades.

⁶² Dicho capítulo hace referencia a temas como el acceso electrónico a la Administración (artículo 44), a la protección de datos de carácter personal (artículo 45), la libre elección de canales (artículo 46), la sede electrónica (artículo 47), el registro electrónico (artículo 48), la identificación de los interesados (artículo 49), el expediente electrónico (artículo 51)

En el preámbulo del Decreto 7/2013, de 14 de febrero, el legislador establece que el decreto se basa en cuatro pilares: una Administración más próxima mediante la generalización de la atención no presencial, una mayor eficacia derivada de la optimización de recursos que redundará en el ahorro para Administración y administrados, la mejora de la calidad del servicio propiciada por la reordenación de los procedimientos para su adaptación a la teletramitación y la transparencia que implica el uso de las nuevas tecnologías como elemento de participación ciudadana.

El decreto cuenta con 46 artículos divididos en 8 capítulos. Los dos primeros capítulos tratan sobre temas generales entre los que destaca la atribución de competencias en la materia (artículo 5).

El capítulo III se dedica íntegramente a la sede electrónica regulando su titularidad y responsabilidad, los contenidos y servicios ofrecidos y el tablón de anuncios electrónico, fundamental en todo lo relacionado con la contratación pública.

El capítulo IV trata sobre la identificación, autenticación y firma electrónica, abordándola primero desde el punto de vista de la Administración. Todo ciudadano, ante una actuación de la Administración por medios electrónicos debe poder identificar fehacientemente cuál es la Administración autora de dicha actuación⁶³. Por otro lado, se aborda la identificación electrónica de los ciudadanos y se introducen cuestiones relacionadas con la representación.

El capítulo V se ocupa del registro electrónico y el capítulo VI sobre comunicaciones y notificaciones. Si bien prácticamente todo lo regulado por esta norma está en la línea de lo que dos años después estableció la LPAC, cabe recordar que en caso de conflicto es ésta última, por ser legislación básica, la que prevalece.

El capítulo VII trata sobre los documentos y el archivo electrónico, estableciendo el régimen de las copias electrónicas y de formación de los expedientes electrónicos. Por último, el capítulo VIII habla de la gestión electrónica de los procedimientos, siendo especialmente interesante el artículo 45 que establece la obligación de un estudio previo de rediseño y simplificación de los procedimientos a los que vaya a aplicarse medios electrónicos.

y el archivo electrónico (artículo 52) o las publicaciones oficiales (artículo 50) entre otros. Como se puede ver, prácticamente menciona todos los temas de interés en el campo de la Administración Electrónica (que como la propia norma dice ya se reconocen por la legislación básica estatal), sin ir, en la mayoría de los casos, más allá de la simple mención sin profundizar en su aplicación práctica. El Decreto 7/2013, de 14 de febrero, es el instrumento llamado a concretar gran parte de estas previsiones y por esa razón se le da más importancia en este trabajo que a la propia ley aun teniendo un rango jerárquico inferior.

⁶³ Se debe recordar que el administrado no sólo tiene derecho a saber qué Administración está ejerciendo sus competencias sobre él. Dado que en última instancia la Administración está formada por personas y éstas son las que aplican las mencionadas potestades, el administrado tiene el derecho también a identificar a la persona responsable de los procedimientos que le atañen.

A modo de valoración debe señalarse que aun siendo el Decreto 7/2013 una norma interesante y ajustada a lo que se demandaba en el momento de su redacción (hace más de diez años), la propia normativa básica estatal estableció con posterioridad similares normas en la regulación de la utilización de medios electrónicos en la Administración por lo que se convirtieron en mínimos de aplicación obligatoria.

Desde el 2013 la Administración de Castilla y León no ha promulgado ninguna norma de carácter general en el campo de la Administración Electrónica, aunque sí sobre temas particulares relacionados, como el Decreto 22/2021, de 30 de septiembre, por el que se aprueba la política de seguridad de la información y protección de datos de la Administración de la Comunidad de Castilla y León.

A pesar de esta aparente falta de actividad normativa no puede decirse que la Administración de la Comunidad de Castilla y León haya descuidado sus obligaciones en relación con la implantación de la Administración Electrónica siendo ya mayoritario el número de trámites que los administrados pueden realizar a través de su sede electrónica.

5.- LAS RELACIONES ELECTRÓNICAS ENTRE ADMINISTRACIÓN Y EMPRESA.

Tras haber hablado de la relación entre Administración y empresa y definido el concepto de Administración Electrónica y hecho un repaso por la normativa actual tanto a nivel estatal como autonómico, en esta tercera parte se va a intentar bajar hasta la aplicación práctica de los principios recogidos por las normas. Para ello se irán presentando las cuestiones más relevantes en lo que atañe a la Administración Electrónica, analizándolas desde el punto de vista de la relación con un tipo específico de administrado, las empresas.

Para una mejor comprensión de la materia se ha dividido en dos partes, la primera referida al acceso a la Administración Electrónica en su doble vertiente, como generadora de información administrativa y como infraestructura para realizar trámites Administrativos. La segunda parte gira en torno al procedimiento administrativo y los temas en los que el impacto de la transformación electrónica, a juicio de la autora, ha sido más intenso. Para ilustrar mejor esta relación se va a intentar poner ejemplos que simplifiquen la comprensión de lo tratado.

5.1.- Acceso a la Administración Electrónica

Uno de los principales beneficios que ha traído consigo el desarrollo tecnológico en las últimas décadas ha sido el poder poner a disposición de todos una cantidad inmensa de información.

La Administración Pública genera una cantidad enorme de información y una de sus obligaciones es poner a disposición de los Administrados esa información. El acceso a la información generada por la Administración Pública se convierte en una cuestión de gran trascendencia, pues genera derechos y obligaciones así como oportunidades de negocio.

5.1.1.- Canales de información y búsqueda

Parece evidente que hoy por hoy internet se ha convertido en uno de los principales medios para obtener información sobre cualquier tema. Los buscadores tradicionales han sido potenciados con inteligencia artificial para generar resultados cada vez más exactos y ajustados a los deseos de aquel que busca un determinado dato.

La Administración como servidora de la sociedad está obligada, como ningún otro sujeto, a hacer pública su actividad. Desde noticias sobre la agenda de sus dirigentes hasta convocatorias de subvenciones o procesos selectivos pasando por la publicación de leyes y reglamentos, la Administración no para de producir contenido.

Tener conocimiento de la información correspondiente a la actividad de las Administraciones en su sector es, en muchos casos, crucial para el desarrollo y supervivencia de una empresa. Toda empresa debe estar pendiente de las novedades normativas que genera la Administración Pública en su papel regulador, desde las de un ayuntamiento a través de sus ordenanzas, hasta las de entes supranacionales como la Unión Europea a través de reglamentos y directivas. Es evidente que la actividad de la Administración no se queda solo ahí. Con frecuencia la Administración interviene en los sectores productivos para dinamizarlos, fomentar determinadas formas de negocio o incluso hacer menos traumática su desaparición⁶⁴. Aunque con frecuencia la Administración paga costosas campañas publicitarias lo cierto es que en los últimos años no podría entenderse la actividad administrativa de las Administraciones Públicas, sin tener en cuenta el uso de sus páginas web para la publicación de información.

⁶⁴ Por poner algunos ejemplos la Administración del Estado actualmente está fomentando la modernización de las empresas en distintos sectores a través de la iniciativa Kit Digital (<https://www.acelerapyme.gob.es/kit-digital>) y durante los últimos años la Junta de Castilla y León ha ayudado a las empresas a crear empleo de mayor calidad y mejorar su competitividad mediante el fomento de la contratación indefinida (<https://acortar.link/CPvWBP>). También se pueden mencionar las ayudas a proyectos empresariales en zonas afectadas por el desmantelamiento de la minería del carbón y las centrales térmicas como el norte de la provincia de Palencia (<https://acortar.link/3TFqzo>).

El uso de internet como canal de comunicación por parte de las Administraciones Públicas tiene grandes ventajas. La más evidente es el coste, una Administración puede hacer todas las comunicaciones y publicar todos los documentos que considere oportuno sin apenas costes. La segunda gran ventaja es la inmediatez. Los canales de comunicación digitales permiten una gran agilidad. La tercera gran ventaja que se puede destacar del uso de internet como canal de comunicación por parte de la Administración sería el control absoluto sobre las publicaciones que realiza. La propia Administración por grande o pequeña que sea es la que controla todos los aspectos de la publicación (qué, cuándo, cómo, dónde), no hay intermediarios.

También hay ventajas para el administrado. En principio, los medios digitales son accesibles para la inmensa mayoría de la población⁶⁵. La generalización de los dispositivos móviles conectados a internet logró que la mayoría de los ciudadanos puedan acceder a la información administrativa que necesitan a través de unos pocos toques en la pantalla. Es seguro que en ningún otro momento la Administración ha podido comunicarse de una manera más sencilla con los ciudadanos del mismo modo que en ningún otro momento el ciudadano ha tenido tanto acceso a la información administrativa como actualmente.

No obstante, el uso de medios digitales como forma de comunicación de la información administrativa también tiene sus sombras. En primer lugar, la propia Administración en ocasiones no ha sabido medir bien el poder de las publicaciones que realiza. La facilidad y rapidez con que llega a sus destinatarios la información una vez publicada hace que cualquier error se magnifique. La información se considera, por venir de quien viene, que crea derechos y obligaciones o al menos que se le puede dar presunción de veracidad⁶⁶. La velocidad exigida en el mundo digital, especialmente en las redes sociales hace que sea un campo abonado para una crisis de comunicación. Afortunadamente, la profesionalización cada vez mayor de los responsables de estos medios en las Administraciones Públicas, así como la experiencia acumulada en los

⁶⁵ Para la inmensa mayoría, pero no para todos. La brecha digital se ceba especialmente en las personas mayores y esto es un grave problema en una región tan envejecida como Castilla y León. La merma en los derechos de las personas que no pueden comunicarse por medios electrónicos con la Administración es un importante problema que debe ser tratado con urgencia por las Administraciones y no puede ser despachado con frases del tipo “¿...Y no tiene un nieto que se lo haga?”.

⁶⁶ Para ejemplificar la naturaleza de la información publicada en los portales oficiales merece la pena, a título de ejemplo reproducir parte del aviso legal que la Administración de la Comunidad de Castilla pone en el suyo “A través de este portal, la Junta de Castilla y León pretende fomentar el acceso del público a la información relativa a sus servicios e iniciativas y facilitar a los ciudadanos sus relaciones con la Administración de la Comunidad de Castilla y León. Con carácter general, la información contenida en este sitio web tiene únicamente carácter informativo. No obstante, en lo que se refiere a la sede electrónica y, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 38.2 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, la información contenida en la citada sede deberá ser íntegra, veraz y estar actualizada, derivando la responsabilidad de la Administración de la Comunidad de Castilla y León en caso contrario. Además, los documentos objeto de publicación oficial en el Boletín Oficial de la Comunidad de Castilla y León gozarán de plena validez jurídica, garantizándose su autenticidad a través de la página web oficial ubicada en la sede electrónica de la Administración de la Comunidad de Castilla y León, todo ello en virtud de lo dispuesto en el Decreto 30/2017, de 28 de septiembre, por el que se regula el Boletín Oficial de Castilla y León” (Junta de Castilla y León, 2024a).

últimos años ha hecho que estas crisis, aunque siguen siendo un riesgo, sean cada vez más menos frecuentes.

No obstante, existe otro grave riesgo que debe tenerse en cuenta. La búsqueda directa a través de buscadores va a ser la forma normal de obtener la información administrativa deseada. Evidentemente las páginas oficiales de los organismos públicos no tienen por qué ser las primeras que aparezcan tras su búsqueda y es fácil que el ciudadano acabe en páginas comerciales en las que la calidad de la información sobre la Administración suministrada no está garantizada.⁶⁷

Del mismo modo, con frecuencia las Administraciones deberían vigilar la existencia de portales administrativos poco o nada intuitivos, más preocupados por transmitir una imagen atractiva que por la calidad del contenido. También hay portales en los que la información (en muchos casos desactualizada)⁶⁸ se amontona en tal cantidad que en ocasiones es prácticamente imposible localizar el dato buscado.

Obtener la información adecuada es el primer paso para que el administrado pueda ejercer sus derechos y cumplir con sus obligaciones. La Administración sigue ofreciendo información de manera presencial y telemática. Dentro de la opción telemática nos encontraríamos con distintas modalidades como son el teléfono, los correos electrónicos y mensajes a dispositivos móviles y la información, anuncios, avisos y documentos publicados en sus portales, redes sociales y aplicaciones.

Las principales razones por las que una empresa se relaciona con la Administración serían básicamente, solicitar ayudas, pedir autorizaciones y participar en procesos de licitación pública. En todos los casos obtener una información adecuada, en tiempo y forma es fundamental.

Se puede dividir la información que suministra la Administración de manera abierta y masiva, en normativa y no normativa. La primera sería la que se puede relacionar con los textos legales que genera la Administración, como reglamentos y ordenanzas⁶⁹. Evidentemente toda empresa debe conocer la normativa que le es de

⁶⁷ Poco a poco el “en internet he visto que...” está sustituyendo al tradicional “me han dicho que aquí...”.

⁶⁸ Es frecuente que las búsquedas trasladen a los usuarios documentos de la Administración que, tras ser publicados en su día, no fueron retirados en su debido momento, causando no pocos equívocos a los administrados que consideran que aún están en vigor. La información desactualizada da una percepción negativa y lleva a la desconfianza del medio que la contiene (Medrano Molina, 2017).

⁶⁹ En un Estado de derecho como el que disfrutamos es una obligación por parte de la Administración dar a conocer sus decisiones a los administrados, convirtiéndose además en un requisito de validez. Cuando la actividad de la Administración afectaba a una pluralidad de ciudadanos (por ejemplo, un reglamento que regula la apertura de establecimientos públicos) se publicaba en los boletines oficiales, mientras que si esta actividad solo afectaba a un determinado individuo normalmente se le notificaba (por ejemplo cuando se le concedía a una empresa la autorización para la apertura de un establecimiento). Las nuevas tecnologías han cambiado también la forma en la que la Administración realiza estas actividades. Los boletines oficiales hace años que dejaron de imprimirse en papel, siendo hoy en día su formato electrónico, y las notificaciones son cada vez más electrónicas.

aplicación y que las distintas Administraciones ponen a su disposición de manera gratuita en aplicación del principio de publicidad normativa.

No obstante, hay que reseñar que pese a los esfuerzos de la Administración por resultar más transparente y simplificar su marco normativo, no siempre es fácil para las empresas mantenerse al día⁷⁰, lo que enlaza con el segundo tipo de información ofrecida por las Administraciones Públicas en forma de anuncios, avisos y publicidad en general. Por poner un ejemplo, si una Administración quiere que una determinada subvención sea conocida por sus potenciales solicitantes, sería poco efectivo limitarse a su publicación en el Boletín Oficial correspondiente⁷¹.

Las distintas administraciones publicitan su actividad no solo para darla a conocer sino también para abrir los textos legales, que por lo común están redactados en un lenguaje que garantiza, al menos en teoría, su seguridad jurídica, pero es difícilmente comprensible para una gran parte de los administrados.

Los portales de las distintas Administraciones permiten con un escaso costo, ofrecer una información comprensible, extensa y que facilita a los interesados el ejercicio de sus derechos. Asimismo, permiten encauzar el ejercicio de estos derechos derivándoles a las sedes electrónicas desde donde los ejercerían ya de una manera efectiva⁷².

Las redes sociales, por su parte, se han consolidado como canal de comunicación entre la Administración y los ciudadanos. Prácticamente todas las Administraciones Públicas han procedido a abrir perfiles en las redes más populares con el fin de poder hacer llegar de una manera rápida, barata y sencilla su información a los potenciales interesados, teniendo algunas de ellas un número muy importante de seguidores que las consideran un medio sencillo de estar informado⁷³.

Por último, reseñar la importancia que también han adquirido las apps para dispositivos móviles que además de información proporcionan un cada vez más amplio

⁷⁰ De hecho, pese a que toda la normativa es de público acceso existe un floreciente sector de empresas dedicadas a proveer de servicios relacionados con la consulta de textos legales, a través de la red, a empresas y profesionales en función de sus necesidades específicas.

⁷¹ Un ejemplo de esto sería en el caso del portal de la Administración de la Comunidad de Castilla y León, la página en la que reúne toda la información sobre subvenciones al empleo dirigidas a empresas, transmitiendo una información simplificada con relación a lo que se podrían encontrar en los textos legales que regulan dichas subvenciones (<https://acortar.link/kZ0AGF>).

⁷² El ejercicio de derechos, como puede ser la solicitud de una subvención, o el cumplimiento de obligaciones, como la tramitación de una autorización administrativa funcionarían, en este sentido, de una forma muy similar, no así la licitación pública que tiene sus propias reglas incluso en relación con la información suministrada de forma previa a cualquier procedimiento de contratación administrativa. En general todo lo relacionado con la contratación pública sigue unos procedimientos extraordinariamente rígidos, siendo la normativa en la materia tremendamente abundante y compleja.

⁷³ En los últimos años la irrupción de las redes sociales, así como el peculiar escenario que trajo consigo la pandemia del COVID-19, variaron significativamente la forma en la que la Administración se comunicaba con los administrados. Hoy en día prácticamente todas las Administraciones cuentan con perfiles en las principales redes sociales. Como ejemplo ilustrativo se recomienda la consulta del listado de redes sociales de la Administración de la Comunidad de Castilla y León (Junta de Castilla y León, 2024b)

catálogo de servicios de Administración Electrónica⁷⁴. A través un dispositivo de fácil uso y que posee la inmensa mayoría de la población se puede informar al ciudadano y proporcionarle el canal y las herramientas para ejercer sus derechos y cumplir con sus obligaciones. Es previsible que en los próximos años este modelo se expanda y el sector público continúe apostando por las apps por sencillez, utilidad y seguridad gracias a la generalización de sistemas de identificación a través de dispositivos móviles (Ministerio de Asuntos Económicos y Transformación Digital, 2021)⁷⁵.

5.1.2.- Portales y sedes electrónicas

La LRJSP define tanto el concepto de Portal de internet de las Administraciones Públicas como el de Sede electrónica. Es importante diferenciarlos claramente por cuanto van a cumplir funciones distintas.

El concepto de Portal ya venía recogido en el artículo 39 LRJSP y sería *“el punto de acceso electrónico cuya titularidad corresponde a una Administración Pública, organismo público o entidad de derecho público que permite el acceso a través de internet a la información y, en su caso, a la sede electrónica o sede electrónica asociada correspondiente”*.

La normativa da total libertad sobre los contenidos que cada Administración desee introducir en dicho Portal (Expósito Gázquez, 2021), si bien parece que por su naturaleza estos portales deben tener la capacidad de prestar una serie de servicios de atención e información a las personas interesadas, respetar una serie de criterios mínimos tanto en lo referente a imagen institucional y al cumplimiento de la normativa de reutilización, accesibilidad y transparencia, así como disponer de unos sistemas de seguridad adecuados.

Los Portales de internet se convierten en el lugar en el que cualquier empresa debería poder encontrar la información que necesita para relacionarse correctamente con la Administración. Esta información, desde el punto de vista de la autora, debería tener tres caras.

En primer lugar, parece básico que la Administración debe poner a disposición de los administrados los textos legales que sostienen sus actividades garantizando su

⁷⁴ Por poner dos ejemplos, las apps de la Agencia Tributaria y de la Dirección General de tráfico acumulan en Google Play más de 5 millones de descargas. Las apps de los servicios de salud de las distintas comunidades autónomas (la app del Servicio de Salud de Castilla y León acumula un millón de descargas), así como las de la Seguridad Social también tienen un destacado número de usuarios.

⁷⁵ En esta línea el Plan de Digitalización de las Administraciones Públicas 2021-2025 cuenta entre sus medidas (Eje1, Medida 1) con el establecimiento de una App Factory para el desarrollo de aplicaciones móviles de calidad que permita la puesta en marcha de un Marketplace de aplicaciones móviles de la Administración (Ministerio de Asuntos Económicos y Transformación Digital, 2021).

autenticidad e integridad de tal manera que siempre se pueda recurrir a la fuente primaria⁷⁶.

En segundo lugar, la Administración debe facilitar a los administrados, en este caso a las empresas, una versión elaborada del contenido de las normas. Es decir, no basta con que la Administración publique el texto legal en el que se basa, por poner un ejemplo la concesión de una subvención. La Administración debe facilitar a la ciudadanía el ejercicio de sus derechos de tal manera que debería reelaborar la información explicándola, extrayendo las cuestiones fundamentales y facilitando que los destinatarios de la actividad de la Administración puedan comprender los derechos y obligaciones que generan las acciones de la Administración.

Por último, la Administración debe facilitar el ejercicio de los derechos de los administrados. De poco sirve que una Administración articule una línea de subvenciones si no facilita a los futuros beneficiarios la tramitación de éstas⁷⁷.

Los Portales deben dirigir a los interesados a los canales adecuados para el ejercicio de sus derechos de tal manera que, una vez que un ciudadano o una empresa tiene la información adecuada y ha reunido la documentación necesaria, pueda presentarla de una manera sencilla a través de los enlaces proporcionados por el propio Portal y que lo dirigirán a la sede electrónica de la Administración en cuestión.

El Reglamento establece la existencia en todas las Administraciones de un Punto General de Acceso que debería facilitar el acceso a los servicios, trámites e información de la Administración en cuestión (artículo 7). Si bien esta figura muchas veces converge con el Portal de la Administración no debe confundirse ya que en el caso del Punto de Acceso se establece la obligatoriedad, además de la información, de disponer de una sede electrónica y ésta de un área personalizada en la que el interesado pueda acceder a la información sobre la marcha de los procedimientos en los que esté inmerso.

Estas áreas personalizadas serían las llamadas carpetas ciudadanas. El Decreto 203/2021, de 30 de marzo regula la carpeta ciudadana de la Administración General del Estado y establece que, entre otras cuestiones, a través de la carpeta ciudadana se podrá seguir el estado de tramitación de los procedimientos en los que se figure como

⁷⁶ Los portales suelen tener enlaces a los boletines oficiales en los que publican sus normas. Todos los portales de la Administración General del Estado tienen enlaces al Boletín Oficial del Estado, el primer enlace que aparece en el portal de la Administración de la Comunidad de Castilla y León es al Boletín Oficial de Castilla y León, del mismo modo que la Diputación Provincial de Palencia tiene enlaces al Boletín Oficial de la Provincia.

⁷⁷ Algo que desgraciadamente pasa con frecuencia. El celo de la Administración a la hora de evitar el fraude hace que los requisitos formales exigidos en las distintas convocatorias se conviertan en una carga de tales dimensiones que los posibles beneficiarios desisten de su intento. Si esto, por sí mismo, es grave, lo es más cuando estas cargas burocráticas se localizan en la solicitud de autorizaciones y licencias o a la hora de presentar declaraciones responsables y comunicaciones para el inicio de actividad, algo que lastra gravemente el desarrollo económico de cualquier sociedad. La simplificación Administrativa es uno de los objetivos de la aún pendiente revolución digital de las Administraciones Públicas.

interesado, acceder a comunicaciones y notificaciones, conocer los datos que obran en poder de la Administración u obtener certificaciones administrativas (artículo 8.2)⁷⁸.

No obstante, desde el punto de vista de la autora el instrumento que mayor importancia tiene para el desarrollo de la Administración Electrónica es, sin duda la sede electrónica. Definida por el artículo 38 de la LRJSP, de 1 de octubre como *“aquella dirección electrónica, disponible para los ciudadanos a través de redes de telecomunicaciones, cuya titularidad corresponde a una Administración Pública, o bien a una o varios organismos públicos o entidades de Derecho Público en el ejercicio de sus competencias”* va a ser el lugar desde el que el administrado va a poder concretar su actividad frente a la Administración. Como se recoge en el artículo 9 del Reglamento de actuación y funcionamiento del sector público por medios electrónicos (Decreto 203/2021, de 30 marzo) a través de ella el ciudadano podrá realizar los trámites y actuaciones que requieran su identificación o firma.

El artículo 11 del Reglamento de actuación y funcionamiento del sector público por medios electrónicos recoge tanto el contenido mínimo que ha de tener una sede electrónica, como los servicios que obligatoriamente debe prestar. Entre los primeros estarían, entre otros, la identificación del titular de la sede, información sobre la correcta utilización de la misma, los sistemas de identificación y firma aceptados o la relación de servicios, procedimientos y trámites disponibles. Entre los servicios que obligatoriamente debe prestar están entre los mencionados por el Reglamento, el acceso a los servicios y trámites disponibles, un enlace para la formulación de quejas y sugerencias, sistemas de verificación de los certificados de sede y de sellos de las entidades públicas que abarque la sede o el acceso a modelos normalizados de presentación de solicitudes.

La importancia de la sede electrónica radica en que se configura como el entorno en el que se establecerán la mayoría de las relaciones entre Administración e interesados en el marco de la Administración Electrónica. Cuando una empresa pretenda solicitar un permiso, presentar una declaración responsable para el inicio de una actividad, solicitar una subvención... obligatoriamente deberá identificarse y posteriormente podrá perfeccionar el trámite que desea realizar, que en muchos casos deberá además ser firmado para acreditar su voluntad. Teniendo en cuenta que, como ya se ha dicho antes, el actual marco normativo obliga a un gran número de interesados a relacionarse con la Administración por medios electrónicos (entre ellos a las personas

⁷⁸ Por poner algunos ejemplos de carpetas ciudadanas se pueden citar la de la Universidad de Valladolid (<https://acortar.link/RzvGqo>), la de la Junta de Castilla y León, bajo el nombre de Ventanilla Única (<https://www.ae.jcyl.es/vecil/>) o la del Ayuntamiento de Palencia (<https://acortar.link/u2Yyb6>)

jurídicas), el paso por la sede electrónica de una u otra forma se convierte en algo ineludible. Dado el cometido asignado, disponer de una buena sede electrónica que realmente cumpla con los principios establecidos en el artículo 38.3 de la LRJSP (transparencia, publicidad, responsabilidad, calidad, seguridad, disponibilidad, accesibilidad, neutralidad e interoperabilidad) se debería convertir en una prioridad para las Administraciones⁷⁹.

5.2.- Cuestiones en torno al procedimiento administrativo

A lo largo de las siguientes páginas se va a intentar hacer una breve exposición de cómo la incorporación de medios electrónicos ha transformado algunos de los elementos clave de los procedimientos administrativos. No se pretende realizar un análisis del proceso administrativo en la legislación española, simplemente se va a hablar de algunas de las materias que han sufrido el impacto de la incorporación de medios electrónicos ilustrándolos con ejemplos relacionados con las relaciones Administración-Empresa.

5.2.1.- Identificación de los administrados

La identidad es una cuestión básica en todo lo relacionado con la Administración Electrónica (Bernal Blay, 2022). Antes de comenzar cualquier procedimiento administrativo, cualquier administrado que desee llevar a cabo un trámite, como una empresa que desee presentar la declaración responsable que le permita iniciar el ejercicio de su actividad, deberá, por un lado, identificarse, y por otro, identificar a su interlocutor, la Administración competente. Estamos ante una doble obligación, la Administración debe saber con quién está hablando del mismo modo que el administrado debe tener constancia de que se está dirigiendo a la instancia adecuada⁸⁰. La Administración debe poner al alcance de los administrados las herramientas que les permitan de un modo sencillo, asegurarse de que realmente se están comunicando con la Administración.

El marco legislativo vigente en materia de procedimiento administrativo da preferencia a la relación con la Administración a través de medios electrónicos, siendo esto obligatorio para amplios sectores. Dado que todas las personas jurídicas deben

⁷⁹ Una sede electrónica, por su propia naturaleza, no tiene competencia. El administrado tiene que pasar por ella obligatoriamente si está interesado en realizar un determinado trámite. Pero esto no es justificación para que la Administración no cuide el diseño de su sede electrónica para lograr que los ciudadanos tengan la mejor experiencia posible durante su utilización. Esa inversión debe ser considerada del mismo modo que las realizadas en los edificios de las Administraciones para mejorar su imagen y funcionalidad.

⁸⁰ Aunque no es tan habitual como con las entidades bancarias también se dan casos de suplantación de identidad a través correos electrónicos que simulan ser de la Administración (Instituto Nacional de Ciberseguridad, 2023; Agencia Tributaria, s.f.; Cuesta García, 2020). A nivel europeo el eIDAS (Reglamento UE 910/2014 del Parlamento Europeo y del Consejo de 23 de julio de 2014 relativo a la identificación electrónica y los servicios de confianza para las transacciones electrónicas en el mercado interior y por la que se deroga la Directiva 1999/93/CE de 13 de diciembre) marcó las pautas a seguir sobre identificación y seguridad que luego han seguido todas las normas.

relacionarse con la Administración a través de medios electrónicos, es fácil deducir que una gran parte de las empresas españolas tienen la obligación de tratar con la Administración a través de medios electrónicos⁸¹. Los interesados en un proceso administrativo pueden ser una persona física o jurídica o incluso carecer de personalidad. En cualquier caso, como ya se ha dicho, la Administración debe de tener la seguridad de que aquel con el que está tratando es un sujeto al que se le pueden imputar derechos y obligaciones y para ello debe poder identificarlo fehacientemente.

Por otro lado, la identificación, al igual que la firma cuando se hace a través de medios electrónicos no solo mejoran la eficiencia administrativa, además facilitan las relaciones de colaboración y cooperación entre Administraciones (Martí del Moral, 2022).

La Administración prevé una serie de sistemas de identificación electrónica que garantizan que su interlocutor es quien dice ser. Se han establecido una serie de sistemas de identificación entre los que los más populares son sin duda alguna los DNI electrónicos y los certificados, sin olvidar, obviamente, el sistema Cl@ve⁸².

La preocupación de la Administración por la identificación adecuada de los interesados se centra sobre todo en asegurar la identidad de éstos a la hora de realizar trámites o acceder a información, lo que se refleja al dotar en la LPAC a la identificación de una regulación más específica (Bernal Blay, 2022).

Con respecto a la identificación cuando se realizan trámites por medios electrónicos las mayores críticas por parte de la doctrina vinieron de la supuesta dificultad del trámite⁸³. La propia realidad parece que se ha encargado de disipar estas preocupaciones (Expósito Gázquez, 2021). Los últimos años han visto cómo la tecnología ha colonizado grandes áreas de nuestra vida. La pandemia del COVID-19

⁸¹ Teniendo en cuenta la estructura de la economía española donde las pymes tienen un peso importante, existe un importante número de agentes económicos, los autónomos, que no tienen obligación de relacionarse con la Administración a través de medios electrónicos.

No obstante, la transformación electrónica de la Administración no es un capricho, de hecho, casi podría decirse que viene obligada por la evolución de la sociedad. Una sociedad en la que los servicios relacionados con las tecnologías de la información y las telecomunicaciones han ganado tal peso específico en la vida diaria que la Administración Pública no puede sustraerse a su utilización.

Los propios ciudadanos que usan la tecnología en todas las facetas de su vida no podrían comprender por qué la Administración Pública no les permite utilizar esa tecnología para ejercer sus derechos y cumplir con sus obligaciones. Evidentemente esto se extiende también a las facetas de la vida económica en las que la Administración Pública tiene algún tipo de intervención, por lo que se puede afirmar que la transformación electrónica de la Administración también responde, en parte, a una demanda social, y muchos de esos agentes económicos que no estaban obligados a relacionarse electrónicamente con la Administración consideran positivo que ésta ponga a su disposición nuevos canales que utilizando de forma natural en su día a día les ahorran tiempo y dinero. La teletramitación, que durante la pandemia se generalizó en muchas instituciones, es un ejemplo de ello.

⁸² Presente en la práctica totalidad de las sedes electrónicas facilitan la identificación, autenticación y firma electrónica del ciudadano. Es un sistema de identificación electrónica que permite al interesado autenticarse para realizar trámites a través de claves concertadas con una validez limitada en el tiempo. Martí del Moral (2022) destaca su buen funcionamiento, ampliamente reconocido, dentro de los sistemas identificación y firma.

⁸³ Gamero Casado (2019) considera que precisamente la obligación de relacionarse por medios electrónicos con la Administración es la causa del crecimiento exponencial de la representación por causa de la falta de medios, conocimientos o paciencia de muchos sujetos obligados.

hizo que el teletrabajo se extendiera de manera considerable (Cerrillo i Martínez, 2022). Hoy en día el consumo no puede entenderse sin tener en cuenta el comercio electrónico, ni la gestión de las economías domésticas sin la banca online, del mismo modo que el ocio es suministrado en gran parte a través de la red. La mayoría de los ciudadanos afrontan todos los días transacciones electrónicas de este tipo sin encontrar mayores dificultades. Las operaciones que debe hacer un ciudadano para identificarse ante la Administración no son mucho más complicadas que las que tiene que hacer para adquirir un producto o contratar un servicio a través de internet, por lo que se debe descartar de entrada que la ciudadanía no esté en general lo suficientemente cualificada para identificarse e iniciar trámites administrativos a través de las sedes electrónicas de las distintas Administraciones⁸⁴.

El legislador contempla la posibilidad de ayudar a través de las oficinas de asistencia en materia de registros a aquellas personas que no están obligadas a relacionarse por medios electrónicos con la Administración Pública, considerando incluso la posibilidad de que en el caso de que el ciudadano no poseyera los medios adecuados para relacionarse electrónicamente con la Administración un funcionario habilitado para ello pudiera hacerlo en su lugar⁸⁵.

No se puede dejar de mencionar que, aunque el interesado sea una persona jurídica, cualquier solicitud presentada ante la Administración Pública va a ser presentada por una persona y que esta persona debe tener la capacidad de representación suficiente. Cabe recordar aquí, que la legislación establece una separación clara entre identificación y firma, reservando la obligatoriedad de ésta solo para procedimientos en los que ha de quedar constancia de la voluntad del interesado (artículo 11 LPAC). El eIDAS solo permite realizar la firma electrónica a las personas físicas no permitiéndose la emisión de certificados de firma a favor de personas jurídicas o entidades sin personalidad jurídica (Marti del Moral, 2022).

La Administración prevé la posibilidad de que la persona que realiza trámites ante la Administración no sea el interesado. Cabe señalar como lo hace Gamero (2019)

⁸⁴ Esto es así para la mayoría de la ciudadanía, cabe hacerse la pregunta si este caso “la mayoría” es suficiente. Una persona puede elegir comprar o no a través de internet pero no puede evitar de un modo u otro relacionarse con la Administración. La generalización de la Administración Electrónica sin establecer medidas que garanticen el acceso a la Administración a las personas afectadas por la brecha digital supone llana y simplemente cercenar sus derechos como ciudadanos, algo que no es admisible en un sistema democrático. En Castilla y León la brecha digital es un problema especialmente importante por existir mayores porcentajes de población mayor y población ubicada en el medio rural con infraestructuras claramente mejorables.

⁸⁵ Otra de las polémicas que surgieron con la apuesta por parte de las Administraciones por los medios electrónicos fue que precisamente se preveía ayudar únicamente a las personas que no estaban obligadas a relacionarse por medios electrónicos con la Administración, excluyendo de esta obligación de ayuda a los colectivos que sí que estaban obligados. En la práctica diaria, el tiempo (con una pandemia de por medio) parece haber dado la razón al legislador y los colectivos a los que impuso la obligatoriedad de relacionarse electrónicamente con la Administración lo están haciendo sin grandes problemas. No obstante, la crítica parece legítima y González Ríos (2023) lo considera un debilitamiento de los derechos del ciudadano.

que para una serie de trámites no será necesaria la representación ni la firma (alegaciones, audiencia o presentación de pruebas), no siendo lo mismo actuar como representante que realizar una gestión puramente material (presentar escritos en nombre de otra persona en una plataforma de tramitación electrónica, por ejemplo)⁸⁶.

En los casos en los que sí se necesita la representación válidamente otorgada, además de identificarse quien realiza el trámite debe atestiguar que posee la necesaria habilitación por parte del interesado para realizar dicho trámite en su nombre. La LPAC regula tanto la representación como los registros de apoderados relacionándolos, además, con los sistemas de otros fedatarios públicos, lo que va a simplificar bastante la realización de gestiones por parte de los apoderados en nombre de sus representados.

5.2.2.- Infraestructuras

Por otro lado, no se debe olvidar que sobre la Administración recae la obligación de proporcionar una infraestructura adecuada para que los interesados puedan relacionarse con ella. De poco sirve que se promocionen las relaciones electrónicas con la Administración si sus infraestructuras no son capaces de soportar el volumen de tráfico generado por todos los ciudadanos que desean realizar sus gestiones de manera electrónica.

No es raro que, cuando se abre el plazo para la presentación de solicitudes de ayudas o subvenciones se produzcan problemas en las sedes electrónicas. El problema de la capacidad de los sistemas de la Administración es más grave que en otros casos, parece evidente que no es lo mismo que se bloquee la página desde donde se pretenden comprar unas entradas para el fútbol que la página a través de la cual se solicitan las ayudas al alquiler de viviendas o el voto por correo. En este caso aparece el problema de la inversión en infraestructuras administrativas y su sobredimensionamiento. La sociedad demanda servicios fiables y de calidad, pero lograr esto requiere un gran esfuerzo económico. Los inconvenientes que genera la saturación puntual de un sistema informático pueden no compensar el coste de sobredimensionar para soportar puntas de utilización cuando el 99% del tiempo su capacidad está infrautilizada. Sin embargo, el hecho de que lo que esté aquí en juego sea el ejercicio de derechos de los administrados varía los parámetros de la ecuación de la eficiencia.

En cuanto a la tecnología, es necesario mencionar en este punto que la Administración debe mantenerse actualizada y mantener una actitud proactiva sobre

⁸⁶ De hecho, este autor considera que la figura del presentador debería ser objeto de regulación expresa en nuestra normativa.

todo en lo que se refiere a temas relacionados con la seguridad. De nuevo aparece la cuestión del coste. La tecnología es costosa y exige una continua renovación para mantener unos buenos estándares de seguridad. Por su parte, los recursos de la Administración son, por definición, escasos. Las decisiones de inversión deben siempre ser guiadas por eficiencia. En el mundo de la tecnología la obsolescencia es extremadamente rápida de tal forma que los equipos punteros de hoy pueden ser poco más que chatarra en unos pocos años⁸⁷.

Con anterioridad ya se habló del Esquema Nacional de Seguridad. Las múltiples amenazas que hoy en día se ciernen sobre los sistemas informáticos y que van desde la delincuencia organizada hasta los ataques perpetrados por potencias hostiles, obligan a la Administración a mantener una actitud de continua vigilancia y ser muy exigente en cuanto a las medidas de seguridad que adopta. En este sentido, y aunque en este trabajo se haya decidido obviar la parte relacionada con la contratación pública, merece la pena mencionar que la propia Administración establece los estándares mínimos de seguridad que han de cumplir sus contratistas en función del campo en el que desarrollan sus actividades.

5.2.3.- Registros administrativos electrónicos

Sin duda alguna el registro electrónico es una de las figuras que más intensamente ha cambiado la relación de ciudadanos y empresas con la Administración. En palabras de Castillo Blanco (2022) *“se configuran como un instrumento esencial para el ejercicio del derecho de los ciudadanos a relacionarse con la Administración por medios electrónicos”* (p. 97).

A lo largo de décadas los interesados que deseaban algo de la Administración debían acudir a sus dependencias en el horario marcado para poder realizar su petición. Si bien es cierto que la función última del registro no difiere mucho entre los registros tradicionales y los registros electrónicos (Expósito Gázquez, 2021) la tecnología ha permitido romper con el tiempo y el espacio dentro del ámbito administrativo de tal manera que cualquier persona desde cualquier lugar y a cualquier hora del día puede iniciar un trámite administrativo.

Aunque la Administración sigue manteniendo registros físicos estos han pasado a convertirse en poco menos que intermediarios, en lo que a su función registral se refiere⁸⁸, puesto que toda la documentación que reciben se digitaliza, de tal manera que

⁸⁷ La Administración apuesta por fórmulas como el renting para poder hacer frente a la continua actualización de infraestructuras que necesita (elEconomista.es, 2023).

⁸⁸ Han asumido tareas de ayuda e información a los administrados tras su transformación en oficinas de asistencia en materia de registros tras la entrada en vigor de lo establecido en la LPAC.

el resultado es el mismo que si el interesado hubiese presentado dicha documentación a través de medios electrónicos. Queda la duda de si esa actividad se puede considerar realmente Administración Electrónica.

Otra de las ventajas de los registros electrónicos, tal y como han sido diseñados por el legislador, es que obligatoriamente deben ser interoperables. En un país como España, con un reparto competencial extremadamente complejo y un grado muy acusado de descentralización, el que todos los registros administrativos estén interconectados es sin duda alguna un avance de gran importancia. Por poner un ejemplo, en la Comunidad Autónoma de Castilla y León un emprendedor que desee abrir un establecimiento de hostelería deberá dirigirse a la Administración Estatal (Seguridad Social, AEAT...), Autonómica (Turismo, Sanidad...) y Local (Urbanismo, Bomberos...) antes de poder servir su primer café. Para una persona que no tenga trato habitual con la Administración saber dónde tiene que presentar un determinado documento, aun cuando éste sea electrónico, puede ser bastante complicado.⁸⁹

Por otro lado, hay que reseñar que el establecimiento de registros electrónicos hace que la propia Administración se deba preocupar por las incidencias que pueden darse y de hecho se dan en el funcionamiento de dichos registros. No tener operativo un registro durante un determinado periodo de tiempo puede generar graves perjuicios al interesado. La normativa establece la posibilidad de aumentar los plazos de presentación en estos casos (artículo 32.4 LPAC). No obstante, Expósito Gázquez (2021) señala una posibilidad más preocupante como es que la Administración no tenga conocimiento de que el fallo en sus sistemas se ha producido y la carga de la prueba se traslade al interesado, que carece de culpa.

Por último, hay que señalar que no se prevé que las oficinas de registro físicas desaparezcan. Como ya se ha señalado se han de transformar en las oficinas de asistencia cuya función no se limita a la recogida de documentos, sino que va mucho más allá asumiendo funciones de atención, información y asistencia al ciudadano en sus relaciones con la Administración digital (Castillo Blanco, 2022).

5.2.4.- El documento electrónico y el expediente administrativo.

La generalización del expediente electrónico en la Administración y la eliminación de los expedientes físicos suponen un auténtico cambio de paradigma. El papel ha sido durante los últimos siglos el soporte de la actividad administrativa. En esta línea Rivero

⁸⁹ Para paliar este problema se han puesto en marcha iniciativas como el Sistema CIRCE que permite realizar, a través de medios electrónicos y de manera unificada, muchos trámites necesarios para el inicio y cese de una actividad económica. En principio, el interesado no tendría más que acceder al Documento Único Electrónico y CIRCE se encargaría de comunicarse con los demás organismos implicados -Agencia Tributaria, Seguridad Social, Registro Mercantil- (Punto de atención al emprendimiento, 2024).

Ortega (2016) consideraba que la Administración sin papel era el principal objetivo de la LPAC. Es evidente que el cambio al soporte digital supondrá grandes beneficios tanto para ciudadanos como para Administración, pero evidentemente no va a ser un cambio sencillo.

La LPAC establece que obligatoriamente los expedientes tendrán formato electrónico componiéndose de distintos tipos de documentos electrónicos que se van a ir agregando al mismo⁹⁰. No obstante, las infraestructuras para poder sostener la tramitación de expedientes administrativos tienen un coste elevado, pese al impulso dado por las políticas de reutilización de aplicaciones, y su implantación no ha sido tan rápida como pudiera haberse deseado⁹¹.

Es interesante reseñar que la LPAC no recoge como tal la figura del expediente administrativo electrónico (como tampoco define lo que es un documento electrónico), sino que lo que define es realmente el expediente administrativo considerándolo como *“el conjunto ordenado de documentos y actuaciones que sirven de antecedente y fundamento a la resolución administrativa, así como las diligencias encaminadas a ejecutarla”* (artículo 70), si bien luego añade que los expedientes tendrán formato electrónico.

El reglamento recogido en el Decreto 203/2021, de 30 de marzo, no recoge una definición de lo que es el expediente electrónico, mientras que sí que define el documento administrativo electrónico (artículo 46). Se puede especular con que la razón probablemente está en que, en dicho reglamento, la Administración considera el expediente electrónico una simple agregación de documentos sin otorgarle la categoría de figura administrativa relevante.

Si bien es evidente la importancia del documento como unidad con entidad propia, parece poco razonable considerar el expediente administrativo como una mera suma de documentos. La unión de los documentos que forman un expediente administrativo aporta en su conjunto más información que la mera suma del valor de cada uno de sus documentos considerados individualmente.

La incorporación del expediente electrónico al día a día de las Administraciones españolas aún está lastrado por una concepción equivocada del concepto de la Administración Electrónica. La idea de Administración Electrónica como sustitución del

⁹⁰ Teniendo en cuenta que según la LPAC actos, informes y resoluciones deben ser dictados preferentemente a través de medios electrónicos, es evidente que el expediente en papel está llamado a desaparecer a medida que se generalice la Administración Electrónica (Casares Marcos, 2016).

⁹¹ Es necesario recordar que la normativa de procedimiento administrativo que obliga a la implantación generalizada del expediente electrónico está a punto de cumplir 9 años y el papel, como indicativo de la transformación digital, está aún lejos de desaparecer de la Administración.

papel por archivos electrónicos ha motivado que, con demasiada frecuencia, se considere que un expediente electrónico no es más que un expediente tradicional escaneado y archivado en formato PDF de una manera más o menos ordenada para reducir el número de archivadores que ocupan las estanterías de las oficinas de las distintas Administraciones.

Esto no significa que los expedientes electrónicos no se nutran de documentación física digitalizada. Mientras se mantenga un sistema administrativo híbrido en el que el papel sigue teniendo un peso considerable no quedará más remedio que seguir recurriendo al escaneado de documentos. No obstante, el camino señalado por la digitalización de la Administración señala hacia un futuro en el que lo importante serán los datos, transformándose la actual idea de documento⁹². Es de suponer que en un futuro no muy lejano la inmensa mayoría de los documentos que formen parte del procedimiento administrativo serán originalmente electrónicos⁹³.

Es lícito preguntarse en este punto en qué beneficia el expediente electrónico a los ciudadanos y las empresas. De una manera indirecta es claro que el ahorro que va a suponer la limitación del papel redundará en una mayor eficiencia de la Administración y en la posibilidad de destinar los recursos liberados a otras cuestiones de interés para la sociedad. No obstante, el uso generalizado del expediente electrónico beneficiará a los administrados desde el punto de vista que facilitará el tráfico de información dentro y fuera de la Administración. Esto tendrá dos manifestaciones, la primera será que permitirá el ejercicio generalizado del derecho por parte del administrado de no tener que suministrar a las Administraciones documentación que éstas ya posean o puedan conseguir por sus propios medios. Si bien este es un derecho que lleva presente en el ordenamiento administrativo desde hace bastante tiempo, solo una infraestructura adecuada orientada a la gestión del expediente administrativo y unas herramientas de intercambio y puesta a disposición de uso generalizado entre Administraciones lo garantizarán.

El otro gran beneficio de la generalización del expediente administrativo es que facilitará el derecho del administrado a conocer el estado de tramitación de su expediente. El administrado únicamente debería de tener que identificarse para poder

⁹² En el artículo 46 del decreto 203/2021 se recoge la definición de documento administrativo electrónico de la que se debe señalar que se pone el énfasis en considerar que el documento administrativo electrónico es una información que adquiere forma electrónica y que como tal se archiva. Por ello, es previsible que en los próximos años se vaya transformando la idea de documento electrónico, que hoy en día está encarnada por los archivos en formato PDF, para centrarse en los conjuntos de datos recibidos.

⁹³ Valero Torrijos (2018) considera que la modernización tecnológica no es solo un cambio de formato, si no que los datos se tienen que vincular del soporte original.

acceder tanto al estado de su expediente como a la documentación que con relación a éste posee la Administración⁹⁴.

El expediente electrónico, pese a los beneficios que aporta, se enfrenta con un grave problema que es la falta de infraestructuras adecuadas, cuestión agravada por la falta de cualificación que en ocasiones sufren los empleados públicos. La implantación de un sistema de gestión documental capaz de asumir los expedientes electrónicos generados por las distintas administraciones no es ni fácil ni barato. La inercia burocrática de la Administración favorecida por la falta de inversiones en la modernización de los sistemas administrativos lastra en este campo la transformación de las Administraciones Públicas.

En relación con los archivos electrónicos debe señalarse la importancia de la cualificación del factor humano y de una adecuada gestión de personal dentro de las Administraciones Públicas. Los archivos son la memoria de la Administración. Sin ellos, la sociedad sería como una persona que ha perdido gran parte de sus recuerdos y conocimientos. Archivar no se trata solamente de almacenar datos, es fundamental conservarlos adecuadamente y poder recuperarlos en el momento en el que se necesite hacer uso de ellos.

Si bien la implantación de la Administración sin papeles supondrá un ahorro de recursos para la Administración y la sociedad a la que sirve, no será algo que salga barato. Requerirá de fuertes inversiones en equipos tecnológicos, pero también en formación y cualificación del personal al servicio de las Administraciones Públicas en general y de los encargados de los archivos en particular. La Administración Electrónica va a requerir la incorporación de nuevos tipos de empleados públicos con amplios conocimientos tecnológicos. En el caso de los profesionales encargados de los archivos se necesitará dos tipos de profesionales, por un lado estarán aquellos especialistas en archivística que deberán adquirir amplios conocimientos tecnológicos y por otro los especialistas en tecnología que deberán adquirir conocimientos sobre archivística. De la adecuada coordinación y colaboración entre estos dos colectivos de profesionales dependerá que los archivos, ahora electrónicos, pero igualmente memoria de la Administración, puedan cumplir adecuadamente su función (Ramos Ramos, 2021).

⁹⁴ La Protección de Datos personales de otros interesados que pudieran aparecer en dichos expedientes o de información sujeta al deber de confidencialidad o secreto de la Administración pública funcionan como límite en este campo. Es previsible que los sistemas informáticos que soporten la tramitación de expedientes administrativos evolucionen hasta el punto de poder suministrar en tiempo real la información requerida por los interesados filtrando todos aquellos datos que la ley considere que deben ser protegidos. Hoy en día el ejercicio del derecho a la información por parte de los interesados supone para la Administración una importante sangría de recursos habida cuenta que con frecuencia la información solicitada debe ser revisada y reelaborada con el fin de garantizar la salvaguarda de los derechos de otros administrados.

5.2.5.- Automatización

El concepto de actuación administrativa automatizada se recoge en el artículo 41 LPAC que establece que “*Se entiende por actuación administrativa automatizada, cualquier acto o actuación realizada íntegramente a través de medios electrónicos por una Administración Pública en el marco de un procedimiento administrativo y en la que no haya intervenido de forma directa un empleado público*”. Según Expósito Gázquez (2022) la automatización es la última incorporación de la normativa básica al proceso de cambio y adecuación de la Administración Pública a las nuevas tecnologías.

Si bien una parte de la doctrina tiene dudas sobre la consideración como actos administrativos los generados por una máquina por carecer ésta de voluntad propia, Ramos Ramos (2021) considera que en el caso de los actos reglados en los que la actuación se limita a la verificación de una serie de puntos con carácter previo a la resolución, ésta podría ser dictada mediante un proceso automatizado.

En esta misma línea es evidente la utilidad que pueden tener las actuaciones administrativas automatizadas en la expedición inmediata de certificados sobre datos obrantes en poder de la Administración a demanda del interesado.

La incorporación generalizada de la tecnología a los procedimientos administrativos abre nuevas posibilidades para la mejora de la gestión pública. Una de las más interesantes es la automatización de determinados procedimientos. En muchas ocasiones los empleados públicos deben utilizar una parte importante de su tiempo de trabajo en realizar tareas repetitivas y predecibles. Uno de los ejemplos más claros sería la emisión de duplicados o certificados⁹⁵. Mediante la tecnología adecuada se puede recibir la solicitud, evaluarla comprobando que cumple con los requisitos establecidos reglamentariamente y, en su caso proceder a expedir el documento solicitado por el interesado sin que sea necesaria la participación de ningún empleado público en todo este proceso.

No obstante, el propio legislador, sin duda alguna, preveía que el avance tecnológico en breve generaría herramientas que permitirían la aplicación de la actuación automatizada de la Administración a procesos mucho más complejos. La introducción de tecnologías relacionadas con la inteligencia artificial es probable que supongan un cambio de gran trascendencia en la forma de actuar de las Administraciones Públicas, abriendo nuevos caminos a la actuación autónoma de las

⁹⁵ En relación con la actividad empresarial, este tipo de procedimientos también se puede utilizar, sin demasiadas complicaciones, para la recepción y tramitación de declaraciones responsables o comunicaciones que permiten el inicio de la actividad, por citar solo un ejemplo. Del Pozo Mármol y Rodríguez Campos (2022) ponen como ejemplo que la tramitación de una ayuda para 100.000 autónomos que hace un tiempo podía ser algo inalcanzable, hoy mediante la incorporación de las actuaciones administrativas automatizadas, están ya al alcance de la mano.

máquinas en la Administración. Por ello la normativa pone especial énfasis en que con anterioridad a la aplicación de la gestión automatizada a un determinado procedimiento debe establecerse, además de la instancia ante la cual puede ser impugnada, “*el órgano u órganos competentes, según los casos, para la definición de las especificaciones, programación, mantenimiento, supervisión y control de calidad y, en su caso, auditoría del sistema de información y de su código fuente*” (artículo 41.2 LRJSP), requisitos, que en opinión de Rivero Ortega (2016), no son suficientemente garantistas. Por su parte, Del Pozo Mármol y Rodríguez Campos (2022) señalan que el mayor reto en relación con estos sistemas es garantizar su confiabilidad, desplazando el debate hacia terrenos en los que lo técnico y lo jurídico confluyen⁹⁶.

Parece inevitable que en los próximos años la inteligencia artificial que ya está penetrando con fuerza en todos los ámbitos de la sociedad lo haga también en el de la Administración Pública⁹⁷. Esta irrupción generará no pocos problemas de índole regulatoria. En los próximos años deberán tomarse importantes decisiones. Cuestiones como si es deseable que modelos de inteligencia artificial pertenecientes a corporaciones privadas puedan manejar datos cedidos por los ciudadanos a las Administraciones, la forma en la que se debe auditar la actuación de estas inteligencias, el control de sesgos en las mismas o el eterno debate en torno a derechos, seguridad y transparencia, tendrán que ser enfrentadas y determinarán en gran medida el tipo de Administración que se irá configurando en los próximos años.

La inteligencia artificial está llamada a tener un papel relevante en la relación Administración-administrado y sus implicaciones solo están empezando a atisbarse, ya hay expertos que auguran un desembarco masivo de este tipo de herramientas en el sector público hasta el punto de considerar que pueden ser las encargadas de la redacción de los futuros reglamentos⁹⁸ que tendrían una mayor calidad jurídica al poder plantear la propia inteligencia artificial un número inmenso de escenarios en los que comprobar que los resultados de la aplicación de la ley se corresponden con los fines para los que fue diseñada⁹⁹. En España ya se está aplicando la toma de decisiones con

⁹⁶ Las máquinas no solo deben hacer bien las cosas sino que deben estar en condiciones de poder demostrar que lo han hecho bien, preocupación comprensible ya que los autores citados pertenecen a un órgano de control externo (Cámara de cuentas de Andalucía).

⁹⁷ La doctrina no ha dejado de señalar la dificultad de poder establecer quién es el sujeto responsable de una decisión tomada por una máquina al carecer ésta de voluntad propia. En este campo las opiniones son diversas, si bien parece que se tiende a considerar que la automatización no es más que el uso de determinadas herramientas tecnológicas y tanto en el diseño y construcción de la herramienta como en su uso radica la voluntad humana que debe haber tras toda decisión administrativa.

⁹⁸ Richard Susskind, uno de los grandes expertos mundiales en Derecho y Tecnología, predice que en pocos años, la IA podrá elaborar normas de alta eficiencia (Fernández, C. B., 2024).

⁹⁹ En este sentido, aunque en otro contexto, el de la notificación administrativa, Rando Burgos (2023) advierte de que no sería la primera vez que un derecho enfocado a simplificar la relación de los administrados con la Administración “*deviene en una obligación que, en no pocas ocasiones, obstaculiza y/o limita los derechos de aquellos*” (p. 297). Disponer predicciones fiables sobre los efectos de una determinada normativa puede suponer una auténtica revolución en la actividad de las Administraciones.

el apoyo de algoritmos en diversos campos (Jiménez-Castellanos Ballesteros, 2023) y lo esperable es que se extienda de una forma más generalizada. En el mundo empresarial esto puede tener grandes beneficios ya que, muchas veces, normas regulatorias o líneas de ayudas que pretendían ayudar al desarrollo de un determinado sector han terminado convirtiéndose en un problema para ello. Estas “pruebas de estrés” sobre la normativa y la utilización de la inteligencia artificial para mejorar su desarrollo es, sin duda, una interesante posibilidad.

Lo que deparará el futuro en el campo de la inteligencia artificial todavía es difícil de saber. Del mismo modo que la irrupción de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones auguraban un crecimiento exponencial de la productividad que en la realidad tardó años en producirse, la inteligencia artificial puede estar siendo, actualmente, tremendamente sobrevalorada. Su aplicación genera aún muchas dudas de carácter jurídico (responsabilidad, confiabilidad, protección de datos...) pero también técnico (sesgos, propiedad de los modelos, opacidad de la tecnología...). Hoy por hoy se puede afirmar que la actuación administrativa automatizada de la que habla el ordenamiento vigente se aplica principalmente en procedimientos en los que las posibilidades de decisión a partir de la información aportada son limitadas y están claramente regladas.

5.2.6.- La notificación electrónica

Quizá la notificación electrónica sea la herramienta de Administración Electrónica más utilizada, pero también una de las más polémicas. La normativa sobre el uso de medios electrónicos recogida en la LPAC señala la obligatoriedad de utilizar estos medios para amplios colectivos de interesados en el procedimiento administrativo. Esto implica que a todos estos interesados la Administración notificará sus acciones por medio de notificaciones electrónicas.

Con la notificación administrativa el conjunto de los administrados se asegura que la Administración Pública nunca tomará decisiones de las que no tengan conocimiento¹⁰⁰. Es por tanto una garantía para el administrado. La notificación se somete a un régimen formal estricto en el que la propia ley recoge los contenidos mínimos que ésta debe tener, entre los que está el régimen de impugnación del acto notificado (artículo 40.2 LPAC). En definitiva, se trata de que el administrado conozca qué ha hecho la Administración y qué derechos y opciones de actuación tiene en relación con dicha acción.

¹⁰⁰ Para obtener una visión general sobre la importancia de la notificación en el procedimiento administrativo ver Rando Burgos (2023).

Si bien puede considerarse que lo único que ha hecho la notificación electrónica ha sido cambiar el medio a través del cual se realiza la notificación, este cambio no solo tiene un importante efecto en los derechos del administrado, por las propias características del medio, sino que además el mismo régimen de la notificación ha cambiado.

La notificación tradicional se realizaba mediante el envío al notificado del texto de la notificación al lugar especificado por el propio interesado. El cartero, como empleado público, daba fe de que se había realizado la entrega conforme a las reglas y con las garantías establecidas por la legislación¹⁰¹, remitiendo a la Administración de origen el correspondiente acuse de recibo en el que se recogían las circunstancias de la notificación es decir, si ésta se pudo realizar a la persona interesada, a otra persona que se encontrase en la dirección indicada o si no se pudo realizar indicando las razones (ausencia, dirección incorrecta...).

El régimen de la notificación electrónica ha introducido algunos cambios sustanciales que han sido bastante criticados por la doctrina por considerar que rebajan las garantías del interesado en el procedimiento administrativo, algo que algunos autores consideran una constante a lo largo de toda normativa relacionada con la Administración Electrónica (González Ríos, 2023; Valero Torrijos, 2018). La LPAC fomenta claramente la notificación electrónica que, como ya se ha comentado con anterioridad, es obligatoria para los sujetos que deben relacionarse electrónicamente con la Administración y voluntaria para los demás interesados que podrán elegir en cualquier momento del procedimiento, en principio, la forma en la que se les notifica (artículo 42.1 LPAC)¹⁰². No obstante, aún en el caso de que el interesado no tenga la obligación de recibir las notificaciones por medios electrónicos y haya optado por recibirlas en formato papel, la Administración deberá poner dichas notificaciones a disposición del interesado en la Sede Electrónica correspondiente por si éste quisiera acceder a ellas por este medio de manera voluntaria¹⁰³.

Hay que señalar que con independencia de que la notificación se realice a través de medios electrónicos o de manera tradicional en papel, la Administración debe enviar un aviso al dispositivo electrónico o dirección de correo que haya facilitado el interesado

¹⁰¹ La normativa actual sigue regulando de manera estricta el régimen formal de la notificación en papel (artículo 42 LPAC).

¹⁰² Independientemente del medio se establece como condición de validez de una notificación la constancia de las circunstancias en las que se ha realizado la notificación (fecha, hora, identificación del receptor...), cuya acreditación debe incorporarse al expediente (artículo 42.1 LPAC).

¹⁰³ Por tanto, se crea una nueva obligación para la Administración Pública. Evidentemente es un esfuerzo extra que duplica un trámite administrativo en el que se sacrifica el principio de eficiencia por la promoción de la utilización de medios electrónicos en las relaciones entre Administración y administrado. No obstante, la omisión del deber de notificar electrónicamente cuando ha sido posible realizar la notificación en papel (elegida por el interesado) no parece que pueda ser considerado como motivo para invalidar dicha notificación.

comunicándole la puesta a disposición de la notificación en la Sede Electrónica del organismo o en la Dirección Electrónica Habilitada única (artículo 42.6 LPAC).

Según la normativa vigente, la notificación electrónica se realizará mediante el acceso del administrado a la Sede Electrónica de la Administración (sería lo que la ley denomina comparecencia en sede electrónica) o a la Dirección Electrónica Habilitada única, en función de lo establecido por la normativa de cada Administración (artículo 43.1 LPAC). La notificación se entiende realizada cuando el interesado debidamente identificado accede al contenido de dicha notificación. Cuando la notificación electrónica sea obligatoria o el interesado haya optado por ella, se entenderá rechazada cuando hayan transcurrido diez días naturales sin producirse el acceso a la misma (artículo 43.2 LPAC).

La notificación electrónica cambia la dinámica del procedimiento de notificación. Explicado en términos sencillos, si con la notificación en papel era ésta la que iba al domicilio del notificado, con la notificación electrónica es el notificado el que debe dirigirse a la sede de la Administración para acceder a la notificación. El interesado se convierte en un elemento activo en el procedimiento de notificación, a diferencia de lo que sucede con la notificación en papel. Ésta sería una de las objeciones que pone la doctrina al nuevo marco de notificación administrativa, el esfuerzo de la notificación que con anterioridad recaía sobre la Administración, ahora se comparte entre la Administración y el administrado. Este nuevo sistema va a requerir por parte del administrado determinadas acciones frente al anterior sistema en el que era totalmente pasivo. Se puede decir que la notificación electrónica carga al notificado con una serie de obligaciones. La primera sería de orden técnico al necesitar un equipo a través del cual acceder a dicha notificación. La segunda carga sería la necesidad de que el administrado tenga unos mínimos conocimientos técnicos para acceder a la notificación. Para los colectivos obligados a recibir por medios electrónicos sus notificaciones administrativas, ninguna de las dos cargas parece tener una entidad suficiente como para superar a los beneficios de la notificación electrónica. La brecha digital suele afectar a colectivos sociales que no están obligados a relacionarse con la Administración por medios electrónicos¹⁰⁴.

¹⁰⁴ Cabe recordar la polémica que se desató por la relación del artículo 12 LPAC que bajo el título “*Asistencia en el uso de medios electrónicos a los interesados*” limita la asistencia prestada en esta materia únicamente a los interesados que no están obligados a la utilización de dichos medios (González Ríos, 2023). Como ya se ha comentado, no deja de ser curioso que la Administración no ayuda a determinados colectivos a cumplir con obligaciones que ella misma les ha impuesto, mientras que presta ayuda a otros, lo que para algún autor ha considerado incluso que se podría dar un caso de inconstitucionalidad si se considera como trato discriminatorio (Cotino Hueso, 2018). No obstante, este artículo entra en contradicción con otros en los que, con buen criterio, el propio legislador considera, con carácter general, que las personas deben ser asistidas por las Administraciones en el ejercicio de sus derechos y el cumplimiento de sus obligaciones (por ejemplo, artículo 13.b LPAC)

Algunos autores señalan que el legislador ha ido demasiado lejos en el fomento de las relaciones electrónicas con la Administración con la previsión realizada en el artículo 41.1 LPAC en el que establece que reglamentariamente las Administraciones podrán extender la obligación de practicar electrónicamente las notificaciones para procedimientos y colectivos de personas físicas en los que quede acreditado que tienen acceso y disponibilidad a los medios electrónicos necesarios¹⁰⁵. Parece sencillo que los colectivos que se señalaban en el artículo 14 LPAC estén perfectamente cualificados para relacionarse electrónicamente con la Administración. Sin embargo, la previsión del artículo 41.1 LPAC introduce la posibilidad de extender una obligación que podría considerarse que limita derechos de ciertos colectivos. La Administración solo tendría que basarse en su propia consideración de que dichos colectivos poseen las capacidades y recursos suficientes¹⁰⁶. En la práctica uno de los colectivos que podría ser más perjudicado por esta habilitación reglamentaria sería el de los autónomos, que en principio no están obligados a relacionarse por medios electrónicos con la Administración, pero que ésta puede considerar suficientemente cualificados para, en determinados casos (subvenciones, autorizaciones, licencias...), obligarles a relacionarse electrónicamente con la Administración.

Aunque puede argumentarse que con la notificación electrónica el interesado asume una parte de la carga de la ejecución de la notificación y que esa parte puede tener cierta complicación técnica para determinados colectivos de obligados, el desarrollo tecnológico, su penetración en la sociedad actual y el uso generalizado de medios electrónicos por la gran mayoría de la población en su día a día, así como la demanda por parte de amplios colectivos sociales de la implementación de medios electrónicos para sus relaciones con la Administración, hace que se pueda considerar que si bien la carga existe, no es en modo alguno inasumible, siendo en todo caso mayores los beneficios que los perjuicios. No obstante, sí que se debe señalar que en muchos casos las herramientas electrónicas de las que se vale la Administración para canalizar la actividad administrativa de los interesados adolecen de una complicación innecesaria y parecen estar más diseñadas en función de los intereses de la propia Administración que de los interesados a los que debe servir (Sánchez Valle y Llorente Barroso, 2023).

¹⁰⁵ Cotino Hueso (2018) advierte de las especiales precauciones que deben tomarse por la Administración al establecer la obligación de las relaciones electrónicas por vía reglamentaria.

¹⁰⁶ El artículo 16.5 LPAC recoge que reglamentariamente se podrá obligar a presentar ciertos documentos por medios electrónicos para determinados procedimientos y personas físicas que se considera que puedan tener acceso y disponibilidad de los medios electrónicos adecuados para tal finalidad. La jurisprudencia del Tribunal Supremo no parece hallar ningún problema en el planteamiento de esta obligatoriedad según STS 47/2018, de 17 de enero citada por RANDO (2023).

Otra de las polémicas que ha traído consigo el nuevo régimen de notificaciones electrónicas es el resultado de la notificación infructuosa. Anteriormente se comentó que el interesado tiene la obligación de acceder a la notificación puesta a su disposición en un plazo máximo de 10 días naturales. En caso de no hacerlo, la Administración considerará que el interesado ha rechazado dicha notificación¹⁰⁷, es decir, la Administración está asumiendo una cierta intencionalidad por parte del interesado. Que un interesado no acceda a una notificación electrónica no tiene por qué ser debido a un comportamiento más o menos calculado por parte del notificado, éste puede no haber tenido conocimiento de la existencia de dicha notificación¹⁰⁸, del mismo modo que puede no haber tenido acceso a los medios necesarios para acceder a la notificación durante los 10 días que le concede la normativa vigente. La Administración se ha blindado frente a la invalidación de procedimientos administrativos por defectos en la práctica de la notificación, ya que cuando puede hacerlo de manera electrónica, sus obligaciones se reducen considerablemente. Boix Palop (2019) considera este sistema de notificación *“muy conveniente”* para las Administraciones públicas, ya que *“es prácticamente imposible que no notifiquen correctamente un acto administrativo y que, por ello, podrán aspirar a que estos sean ejecutivos, con muchas más facilidades, y más rápidamente, que con el régimen anterior”* (p.351).

Por último, se considera necesario señalar que la realidad sociológica de los colectivos obligados a relacionarse electrónicamente con la Administración y por tanto a recibir notificaciones electrónicas es muy variada. En un país como España en el que las pymes tienen un peso en la composición de la estructura económica del país muy importante, forzar la adquisición de hábitos administrativos puede generar situaciones disfuncionales. Una de ellas, que se encuentra con frecuencia en la práctica administrativa, es que muchas pequeñas empresas y autónomos trasladan la gestión de sus relaciones con la Administración a terceras personas que guardan en sus sistemas los certificados (junto con las claves necesarias) mediante los que se pueden relacionar con la Administración en nombre de sus clientes. Si bien esto facilita la tramitación de procedimientos tanto para la Administración como para los interesados, no deja de ser una situación que Gamero (2019) considera ilícita y que supone conferir plenamente la identidad para actuar por medios electrónicos a un tercero. Curiosamente la normativa prevé que en caso de utilización por terceras personas de medios de identificación y firma electrónicos del interesado, la Administración no se hará

¹⁰⁷ Una vez que la Administración tiene constancia del rechazo de la notificación, aunque éste sea debido únicamente a que el interesado no ha accedido a la misma (independientemente de la razón), puede continuar con la tramitación con la consiguiente pérdida de derechos para el interesado.

¹⁰⁸ Debe recordarse que, aunque la Administración tiene que remitir un aviso al notificado, la ausencia del mismo no invalida el procedimiento (artículo 41.6 LPAC).

responsable¹⁰⁹. Evidentemente, denota una importante falta de compromiso de todas las partes con el establecimiento de una sociedad verdaderamente digitalizada.

6.- EL CASO DE CASTILLA Y LEÓN

La Administración de la Comunidad Autónoma de Castilla y León también ha procedido a la puesta en marcha de distintas iniciativas para transformar sus procedimientos administrativos adaptándolos a los requerimientos de la normativa actual en relación con la Administración Electrónica.

La Administración de la Comunidad Autónoma de Castilla y León posee un portal web (jcyL.es) que recoge la información sobre la actividad de la Junta de Castilla y León y agrupa y da acceso a los demás portales temáticos y sus demás organismos dependientes de ésta, que según las estadísticas hasta un total de 83 (Junta de Castilla y León, 2023) y entre los que se encuentran los de Turismo, Empleo, Educación... entre otros muchos. Tanto la forma como el contenido de estos es muy variado y su nivel de integración diverso pudiéndose encontrar portales totalmente independientes (distinto dominio, imagen corporativa, forma de tratamiento de la información...) y otros totalmente integrados no observándose ninguna diferencia. En cualquier caso, para la realización de trámites administrativos todos terminan enlazando con la sede electrónica (tramitacastillayleon.jcyL.es). El hecho de no tener una imagen corporativa unificada puede generar problemas entre los interesados a la hora de identificar la Administración con la cual están tratando¹¹⁰.

Además de su función informativa, el portal jcyL.es integra su sede electrónica (Junta de Castilla y León, 2024d). Según se recoge en dicha sede para la Administración de la Comunidad de Castilla y León la Administración Electrónica sería la última etapa de un proceso de adaptación de la Administración a la sociedad actual a través de la utilización de las tecnologías de la información y de las comunicaciones, eliminando la necesidad de desplazarse a las oficinas administrativas, eliminando el uso de papel y rompiendo las barreras de tiempo y lugar al permitir realizar cualquier trámite a cualquier hora de cualquier día del año.

¹⁰⁹ Artículo 15.4 Real Decreto 204/2021, de 30 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento de actuación y funcionamiento del sector público por medios electrónicos.

¹¹⁰ Como ejemplo se puede poner el portal que recoge la actividad institucional relacionada con el sector Turístico (Junta de Castilla y León, 2024c) cuya imagen es totalmente diferente a la del portal institucional jcyL.es, no obstante, cuando se busca información de alguna ayuda relacionada con el sector devuelve al mencionado portal institucional (con su característica imagen) lo que para el usuario puede ser un poco desconcertante.

El nuevo modelo de Administración que se pretende alcanzar tendría como características ser más cercano y orientado al ciudadano, accesible por múltiples canales y sin restricción horaria, comprometido con la motivación y cualificación de su personal, ágil y eficiente, que preste servicios de calidad adaptados a los ciudadanos con una configuración proactiva y flexible. Se destacan como bases técnicas de la Administración Electrónica, la acreditación de las partes que interactúan (identificación) y la disponibilidad de un registro que acredita y certifica las transacciones (seguridad).

La Sede Electrónica de la Administración de la Comunidad de Castilla y León permite la realización de trámites que requieren registro electrónico con las mismas garantías que en el registro presencial proporcionando además, información sobre dichos trámites y facilitando la descarga de documentos y solicitudes.

Cumpliendo con la normativa vigente, la propia sede declara que la información relativa a los trámites y servicios que recoge es veraz, está continuamente actualizada y dispone de un certificado reconocido de sede que garantiza la seguridad en el acceso a ésta (Junta de Castilla y León, 2024d).

Además informa que solo es necesario estar en posesión de un certificado electrónico reconocido para iniciar algún trámite con registro electrónico (también es necesario para acceder a la Ventanilla del ciudadano), no siendo necesario para la recopilación de información sobre un servicio o para la descarga de documentos.

Para el inicio de cualquier trámite electrónico la Administración de la Comunidad de Castilla y León pone a disposición de los administrados en su sede electrónica un buscador de trámites¹¹¹. Una vez localizado, a través de una página en la que se recoge un resumen informativo de las características del trámite a realizar, se encuentra el enlace que da acceso a los formularios electrónicos que el administrador debe cumplimentar¹¹². El siguiente paso sería el anexo de documentos (que pueden ir firmados electrónicamente por terceros) y por último se firmaría y registraría la solicitud y anexos (hasta dicho momento no se solicita identificación alguna), pudiéndose obtener una copia de la documentación que recoge los datos de firma y registro así como un recibo de presentación.

Como es habitual en todas las Administraciones, un administrado puede conocer el estado de tramitación de los expedientes que ha iniciado previa identificación, a través

¹¹¹ El buscador de trámites y servicios los ordena tanto por materias (juventud, agricultura, asociaciones, juego...) y por tipo (Autorizaciones, certificados, subvenciones...).

¹¹² La sede electrónica también permite la tramitación directa de formularios pdf descargados previamente en el equipo del administrado y que suelen estar también disponibles en la página informativa del trámite.

de la Ventanilla del Ciudadano disponible desde la sede electrónica (Junta de Castilla y León, 2024e)¹¹³.

Otro de los servicios accesibles a través de la sede electrónica es el Servicio de Respuesta Inmediata (SERI)¹¹⁴. Gracias a este servicio, el interesado tiene la posibilidad de realizar una serie (limitada) de trámites que serían resueltos de manera inmediata (o en un plazo máximo de 72 horas). Está enfocado, fundamentalmente, a la obtención de certificados a partir de expedientes tramitados, como los certificados de datos de discapacidad, de desempleo o de inscripción en el Registro de Turismo.

Se ofrece un servicio de alertas al correo electrónico sobre subvenciones, becas y premios publicados en la sede electrónica, en el que se pueden seleccionar los temas sobre los que se quiere ser informado.

Además de lo relacionado estrictamente con la sede electrónica, la Administración de la Comunidad de Castilla y León considera como servicio de Administración electrónica entre otros el Depósito de Originales Electrónicos (DOE), que recoge los documentos electrónicos utilizados en los trámites realizados a través de medios electrónicos. Básicamente es un repositorio a través del cual se puede verificar la autenticidad de los documentos tramitados (además de consultar y visualizar su contenido, pudiéndose controlar el acceso a los mismos¹¹⁵).

El sistema de notificaciones por comparecencia de la Administración de la Comunidad de Castilla y León, que está sustituyendo al antiguo Buzón Electrónico del Ciudadano, permite, previa identificación mediante Cl@ve o certificado digital, acceder a las notificaciones realizadas por dicha Administración, realizar la elección que permite el artículo 41.1 LPAC sobre notificación por medios electrónicos de las personas no obligadas y suscribirse a notificaciones de los procedimientos electrónicos que así lo hayan dispuesto.

La actividad de la Administración de la Comunidad de Castilla y León con relación a las actuaciones administrativas automatizadas, aquellas que se realizan sin la intervención de ningún empleado público, ha sido muy limitada, siendo representativa únicamente en el ámbito de la contratación administrativa donde se han automatizado un buen número de procesos (Junta de Castilla y León, 2024g).

¹¹³ A través de la ventanilla el ciudadano puede también acceder al Buzón electrónico del ciudadano (en transformación), consultar el histórico de trámites electrónicos realizados, ver qué consultas de datos personales ha realizado la Administración en su nombre y recuperar documentación electrónica custodiada en los sistemas de Administración Electrónica. El acceso puede realizarse mediante certificado electrónico (incluido DNI-e) o sistema Cl@ve.

¹¹⁴ Junta de Castilla y León (2024f).

¹¹⁵ Junta de Castilla y León (2024d). Señalar que la información recogida en esta página no está todo lo actualizada que sería deseable.

Para finalizar y aunque en este trabajo no se haya hablado del tema por su complejidad, comentar que la contratación administrativa se ha digitalizado prácticamente en su totalidad. Cabe decir que los anuncios de licitación y demás información de los perfiles de contratante de los órganos de contratación y poderes adjudicadores de la Administración de la Comunidad de Castilla y León están disponibles en la Plataforma de Contratación del Sector Público dependiente del Ministerio de Hacienda.

Con respecto a la facturación electrónica¹¹⁶, simplemente apuntar que la Administración de la Comunidad de Castilla y León mantiene su propia plataforma, la Plataforma de Facturación Electrónica de la Administración de la Comunidad de Castilla y León (Junta de Castilla y León, 2024h), si bien desde 2014 está adherida a la plataforma de la Administración General del Estado FACe (Gobierno de España, 2024), por lo que todos aquellos empresarios que contraten con la Administración de la Comunidad de Castilla y León podrán presentar sus facturas electrónicas a través de cualquiera de estas dos plataformas.

Por último, hay que mencionar que la Administración de la Comunidad de Castilla y León también ha publicado diversas aplicaciones para dispositivos móviles siendo las más importantes SACYL CONECTA (con más de un millón de descargas en Google Play) que presta servicios relacionados con el Servicio de Salud de Castilla y León y ECYL, que permite realizar trámites relacionados con la tarjeta de demandante de empleo (más de 100.000 descargas).

En cuanto a redes sociales, las que más presencia de la Administración de la Comunidad de Castilla y León y sus organismos dependientes registran son X (24 perfiles) y Facebook (18 perfiles), seguidas de YouTube (13 perfiles), Instagram (8 perfiles) y LinkedIn (5 perfiles)¹¹⁷.

7.- CONCLUSIONES

La razón de ser de la Administración Pública debe ser, invariablemente, servir a la sociedad. La forma en la que lo hace debe ajustarse a la realidad de dicha sociedad.

¹¹⁶ Las facturas electrónicas son aquellas que se expiden y son recibidas en formato electrónico. Este es un formato obligatorio para todas aquellas empresas que sean adjudicatarias de contratos administrativos en los que así sea exigido y, en todo caso, para las entidades que se recogen en el artículo 4 de la Ley 25/2013, de 27 de diciembre, de impulso de la factura electrónica y creación del registro contable de facturas en el Sector Público (salvo que el importe sea igual o inferior a 5.000).

¹¹⁷ Junta de Castilla y León (2024b)

En el contexto actual de tecnologización acelerada de la sociedad, la Administración Pública debe seguir el mismo camino respetando el marco legal establecido.

La incorporación de medios electrónicos a la Administración es una realidad incontestable, al menos parcialmente. La regulación estableció como derecho de los administrados la posibilidad de relacionarse con la Administración. Sin embargo, en un intento de asegurar el uso de unas herramientas que considera beneficiosas para la actividad administrativa, ha transformado lo que en principio era un derecho en una obligación para un importante número de usuarios. Para un gran número de empresas y autónomos las relaciones con la Administración son, desde hace unos años, electrónicas. El haber convertido un derecho en una obligación (en ocasiones una carga) es uno de los reproches que puede hacerse al proceso de transformación electrónica de la Administración, siendo el régimen de la notificación electrónica un claro ejemplo.

Debe considerarse que la forma en la que se está realizando la incorporación de la tecnología a la Administración Pública no es neutra. Pese a que sería deseable una transformación completa en la que la tecnología fuera el camino para introducir en la Administración los cambios que necesita para salir definitivamente de la burocracia anclada en el siglo XIX y entrar de pleno en el siglo XX, la propia legislación pone el énfasis siempre en la utilización de medios electrónicos. Si no hay una voluntad real de cambio, la tecnologización de la Administración quedará en un simple cambio de medio, cambiándose el papel por el archivo pdf pero manteniendo los procedimientos y estructuras tradicionales, perdiéndose por el camino gran parte del potencial que podría beneficiar a toda la sociedad.

La velocidad a la que la tecnología avanza es brutal. Las tecnologías surgen y se quedan obsoletas a un ritmo cada vez más rápido. La Administración debe estar preparada para responder a las demandas de la sociedad en este campo si pretende seguir siendo útil. En este sentido, se enfrenta a un problema con dos caras. El problema más evidente es la capacidad de la Administración de seguir el ritmo tecnológico, algo que precisa tanto de recursos (financieros, tecnológicos y humanos) como de un marco normativo adecuado. Por otro lado, cabe reflexionar sobre hasta qué punto la Administración debe seguir y aplicar todas y cada una de las novedades tecnológicas que surgen de una manera acrítica, sin sopesar serenamente sus ventajas e inconvenientes ni planificar adecuadamente su implementación.

No obstante, sí parece claro que es necesario que las sociedades se doten de sistemas normativos más dinámicos y flexibles que permitan asumir los cambios tecnológicos de manera no traumática, ya que parece que el ritmo de innovación lejos

de ralentizarse, puede incluso acelerarse en los próximos años. Evidentemente, el problema surge en la obligación de toda sociedad democrática de respetar el cuadro de derechos de los administrados, con los que con frecuencia, la aplicación de nuevas tecnologías a la actividad de la Administración choca.

Uno de los derechos que ha sido limitado por el uso masivo de la tecnología ha sido el de acceso a la propia Administración. La llamada brecha digital es una realidad que afecta a una importante parte de la población a la que sus características (edad, lugar de residencia y nivel socioeconómico principalmente) dificultan ejercer sus derechos y cumplir con sus obligaciones de una manera plena.

La Administración no desconoce esta situación y desde distintos niveles se trata de corregir la situación, si bien está por ver si efectivamente se está logrando. Los beneficios de la transformación de la Administración deben poder llegar a todos los ciudadanos y bajo ningún concepto puede marginarse a aquellos que por distintas razones tienen problemas para relacionarse electrónicamente con ella.

La comunidad de Castilla y León, con una población envejecida y dispersa, es el caldo de cultivo perfecto para el ensanchamiento de la brecha digital. Los poderes públicos deben considerar que la Administración Electrónica no tiene por qué ser el problema, sino que, al contrario, mediante un adecuado desarrollo de las infraestructuras y programas de alfabetización digital bien planificados, puede convertirse en la palanca que dinamice el medio rural, propiciando el desarrollo de la actividad económica de las empresas implantadas en el medio rural para primero frenar la despoblación y después revertir la situación atrayendo nuevos habitantes.

El coste de la transformación de la Administración es alto. Las inversiones que se han realizado y se tendrán que realizar deben hacer que los gestores públicos sean cuidadosos, no hay un gran margen para el error. La presión impositiva no puede aumentarse sin afectar a la competitividad de la economía, por lo que la disponibilidad de recursos sólo puede ampliarse mediante el incremento de la eficiencia. Implantar tecnologías y procedimientos que no den los resultados apetecidos puede acarrear un importante coste a las arcas públicas.

Es evidente que la supresión del papel en la Administración, objetivo declarado de la legislación vigente, aunque aún lejano, traerá consigo una importante reducción de los costes. Asimismo, la incorporación de sistemas automatizados en la realización de tareas repetitivas en las que el margen de decisión sea mínimo, también redundará en una reducción de las necesidades de personal, del mismo modo que lo hace la incorporación de chatbots a los sistemas de atención al ciudadano.

No obstante, la sostenibilidad de un sistema en continua renovación es un problema de primer orden. La obsolescencia de los equipos y la obligatoriedad de mantener altos niveles de seguridad, que sólo se pueden lograr mediante la continua renovación de los equipos, fuerzan a la Administración a ser cuidadosa en el empleo de los fondos de los que dispone. En cualquier caso, hay que reseñar que esta necesidad de continua renovación así como todo el esfuerzo realizado por las Administraciones en su modernización no debe contemplarse como un gasto, sino como una inversión y no solo en ella para ser más eficaz y eficiente, sino también en el desarrollo de los sectores relacionados con la tecnología de nuestro país, que se van a beneficiar de dicha inversión facilitando el desarrollo de los sistemas de I+D+I nacionales.

Por último, cabe realizar una breve reflexión sobre el futuro de la Administración. La aparición en los últimos tiempos de tecnologías disruptivas como la inteligencia artificial supondrá un reto para la Administración. Es evidente que la integración de estos sistemas en la gestión de los procedimientos ofrece grandes posibilidades pero también presenta múltiples sombras en lo jurídico que van desde la legitimidad de la “voluntad” de la máquina, hasta el tratamiento y seguridad de los datos con los se la alimenta. La combinación de los sistemas de inteligencia artificial, con las técnicas de Big Data y la personalización de los servicios, darán lugar probablemente, a una Administración más ajustada a las necesidades de los administrados.

La Administración Digital será el siguiente estadio en la evolución de la Administración Pública y deberá estar orientada al ciudadano, deberá anticiparse a sus necesidades y cumplirlas ajustándose a sus circunstancias, pero respetando escrupulosamente sus derechos individuales y colectivos. Más allá, cualquier especulación es un mero ejercicio de adivinación, lo inquietante es que, en este campo, ese “más allá”, está a la vuelta de la esquina.

8.- BIBLIOGRAFÍA

Agencia Tributaria (s.f.). *Aviso sobre phishing y consejos de seguridad*. Recuperado 15 de junio de 2024 de <https://acortar.link/kdlzQ3>

Bernal Blay, M. A. (2022). La identificación y autenticación electrónica ante la Administración de la Comunidad Autónoma de Aragón. *Revista Aragonesa de Administración Pública, Extra 22*, 294-317. Recuperado el 13 de junio de 2024 de <https://bibliotecavirtual.aragon.es/es/consulta/registro.do?id=5729>

Boix Palop, A (2020) Reforma jurídico-administrativa, procedimiento electrónico y Administración local: análisis de la incidencia de las recientes transformaciones en las bases del procedimiento administrativo español sobre el régimen local. *Revista Galega de Administración Pública (REGAP)*, 58, 315-360. Recuperado el 13 de junio de 2024 de <https://hdl.handle.net/10550/75176>

Casares Marcos, A. (2016). Novedades en materia de administración electrónica en la nueva legislación administrativa básica. *Revista jurídica de Castilla y León*, 40, 61-100. Recuperado el 13 de junio de 2024 de <https://acortar.link/ZWQ9YO>

Castillo Blanco, S. E. (2022). Puntos de acceso electrónico, registro electrónico y carpeta ciudadana. En *Las políticas de buen gobierno en Andalucía. (Vol. 1)*. 79-114. Junta de Andalucía. Recuperado el 13 de junio de 2024 de <https://acortar.link/C7vUmR>

Cerrillo i Martínez, A. (2022). La digitalización en los Gobiernos locales intermedios y la contribución al Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia. *Cuadernos de derecho local* 58, 30-63. Recuperado el 13 de junio de 2024 de <https://gobiernolocal.org/cuadernos-de-derecho-local-no-58/>

Comisión de las Comunidades Europeas (2003). *El papel de la administración electrónica en el futuro de Europa*. Recuperado el 13 de junio de 2024 de <https://acortar.link/N5r5hg>

Comisión Europea (2023). *2030 Digital Decade - Report on the state of the Digital Decade 2023*. Oficina de Publicaciones de la Unión Europea. Doi: 10.2759/318547

Cotino Hueso, L. (2018). La obligación de relacionarse electrónicamente con la Administración y sus escasas garantías. *IDP: revista de Internet, derecho y política / revista d'Internet, dret i política*, 26, 3-14. Doi: 10.7238/idp.v0i26.3112

Cuesta García, V. (2020). *Phising en la Administración Pública*. El consultor de los Ayuntamientos. Recuperado el 15 de junio de 2024 de <https://acortar.link/voDM8Y>

Decreto 7/2013, de 14 de febrero, de utilización de medios electrónicos en la Administración de la Comunidad de Castilla y León. Recuperado el 15 de junio de 2024 de <https://bocyl.jcyl.es/boletines/2013/02/15/pdf/BOCYL-D-15022013-1.pdf>

Del Pozo Mármol, J. M. y Rodríguez Campos, I. (2022). La actuación administrativa automatizada y la actualización del control en los entornos de gestión. *Auditoría pública: revista de los Órganos Autónomos de Control Externo*, 80, 152-167. Recuperado el 13 de junio de 2024 de <https://asocex.es/numero/?=80>

elEconomista.es (21 de noviembre de 2023). *Las Administraciones públicas se plantean el modelo de renting tecnológico*. Recuperado el 15 de junio de 2024 de <https://acortar.link/nNCQ9f>

Expósito Gázquez, A. (2021). El estado de bienestar 4.0. [Tesis doctoral, Universidad de Almería] Recuperado el 13 de junio de 2024 de <http://hdl.handle.net/10835/11775>

Fernández, C. B. (7 de abril de 2024) *Susskind predice que en pocos años, la IA podrá elaborar normas en forma de código informático de alta eficiencia*. La Ley. Recuperado el 15 de junio de 2024 de <https://acortar.link/1czERV>

Gamero Casado, E. (2019). Representación y apoderamiento (presencial y electrónico) en el procedimiento administrativo. *Revista Vasca de Administración Pública / Herri-Arduralaritzako Euskal Aldizkaria*, 114, 65-106. Doi: 10.47623/ivap-rvap.114.2019.02

Gobierno de España (2024). *Punto General de Entrada de Facturas Electrónicas*. Recuperado el 15 de junio de 2024 de <https://face.gob.es/es>

González Ríos, I. (2023). Servicios públicos digitales: naturaleza jurídica y garantías para el ciudadano. *Revista de Administración Pública*, 221, 11-54. Recuperado el 13 de junio de 2024 de <https://doi.org/10.18042/cepc/rap.221.01>

Instituto Nacional de Ciberseguridad (5 de diciembre de 2023). *Suplantación a entidades públicas de contratación a través de phishing*. Recuperado el 15 de junio de 2024 de <https://acortar.link/WgeU3E>

Jiménez-Castellanos Ballesteros, I. (2023). Decisiones automatizadas y transparencia administrativa. *Revista Española de la Transparencia*. 16, 191-215. Doi: 10.51915/ret.250

Junta de Castilla y León (2024a). *Aviso Legal*. Recuperado el 15 de junio de 2024 de <https://acortar.link/nShUxY>

Junta de Castilla y León (2024b). *Redes sociales en la Administración de la Comunidad de Castilla y León*. Recuperado el 15 de junio de 2024 de <https://acortar.link/u7TAJI>

Junta de Castilla y León (2024c). *Portal Oficial de Turismo de la Junta de Castilla y León*. Recuperado el 15 de junio de 2024 de <https://www.turismocastillayleon.com>

Junta de Castilla y León (2024d) *Sede electrónica*. Recuperado el 15 de junio de 2024 de <https://www.tramitacastillayleon.jcyl.es/web/es/sede-electronica.html>

Junta de Castilla y León (2024e). *Ventanilla del Ciudadano*. Recuperado el 15 de junio de 2024 de <https://www.ae.jcyl.es/veci/>

Junta de Castilla y León (2024f). *Servicios de respuesta inmediata*. Recuperado el 15 de junio de 2024 de <https://acortar.link/EK7HFE>

Junta de Castilla y León (2024g). *Automatización de actuaciones administrativas en materia de contratación*. Recuperado el 15 de junio de 2024 de <https://acortar.link/HIMBvy>

Junta de Castilla y León (2024h). *Contratación Administrativa de Castilla y León*. Recuperado el 15 de junio de 2024 de <https://acortar.link/WjAHJX>

Junta de Castilla y León (2023). *Castilla y León en cifras: 40 años de autonomía. Dirección General de Presupuestos, Estadística y Fondos Europeos*. Recuperado el 13 de junio de 2024 de <https://acortar.link/XA0CGH>

Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas. Recuperado el 15 de junio de 2024 de <https://www.boe.es/eli/es/l/2015/10/01/39>

Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público. Recuperado el 15 de junio de 2024 de <https://www.boe.es/eli/es/l/2015/10/01/40>

Ley 2/2010, de 11 de marzo, de Derechos de los Ciudadanos en sus relaciones con la Administración de la Comunidad de Castilla y León y de Gestión Pública. Recuperado el 15 de junio de 2024 de <https://www.boe.es/eli/es-cl/l/2010/03/11/2>

Ley 11/2007, de 22 de junio, de acceso electrónico de los ciudadanos a los Servicios Públicos. Recuperado el 15 de junio de 2024 de <https://www.boe.es/eli/es/l/2007/06/22/11/con>

Marti del Moral, J. A. Medios de identificación y firma electrónicas utilizables por la ciudadanía y por la administración de la Junta de Andalucía. En *Las políticas de buen gobierno en Andalucía. (Vol. 1)*. 169-196, Junta de Andalucía. Recuperado el 13 de junio de 2024 de <https://acortar.link/qjFZ1d>

Martín Delgado, I. (2018). El acceso electrónico a los servicios públicos: hacia un modelo de Administración Digital auténticamente innovador. En *Sociedad Digital y Derecho*, 179-202. Boletín Oficial del Estado. Recuperado el 13 de junio de 2024 de <https://acortar.link/vYeMaS>

Medrano Molina, J. (2017). La sede electrónica de la Generalitat Valenciana. *MÉI: Métodos de Información*, 14, 27-41. Doi: 10.5557/IIMEI8-N14-027041

Ministerio de Asuntos Económicos y Transformación Digital (2021). Plan de Digitalización de las Administraciones Públicas 2021 – 2025. Recuperado el 13 de junio de 2024 de <https://acortar.link/Khuef7>

Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas (2024). *Código de Administración Electrónica*. Secretaría General de Administración Digital, ed. actualizada a 4 de abril de 2024. Biblioteca Jurídica Digital. Agencia Estatal del BOE. Recuperado el 15 de junio de 2024 de <https://acortar.link/RzgAgR>

Dirección General de Estrategia Industrial y de la Pequeña y Mediana Empresa (2024). *Punto de Atención al Emprendimiento*. Recuperado el 15 de junio de 2024 de <https://paeelectronico.es/es-es/Paginas/Home.aspx>.

Ramos Ramos, A. (2021) Incorporación al marco normativo del nuevo Reglamento de actuación y funcionamiento del sector público por medios electrónicos, aprobado por Real Decreto 203/2021 y su impacto en el procedimiento administrativo *Pertsonak eta Antolakunde Publikoak Kudeatzeko Euskal Aldizkaria/Revista Vasca de Gestión de Personas y Organizaciones Públicas*, 21, 76-89. Doi: 10.47623/ivap-rvvp.21.2021.04.

Rando Burgos, E. (2023). La validez de las notificaciones en papel a las personas jurídicas. *Revista Vasca de Administración Pública / Herri-Arduralaritzarako Euskal Aldizkaria*, 260, 289-328. Doi: 10.47623/ivap-rvap.126.2023.08

Real Decreto 311/2022, de 3 de mayo, por el que se regula el Esquema Nacional de Seguridad. Recuperado el 15 de junio de 2024 de <https://www.boe.es/eli/es/rd/2022/05/03/311/con>

Real Decreto 203/2021, de 30 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento de actuación y funcionamiento del sector público por medios electrónicos. Recuperado el 15 de junio de 2024 de <https://www.boe.es/eli/es/rd/2021/03/30/203>

Real Decreto 4/2010, de 8 de enero, por el que se regula el Esquema Nacional de Interoperabilidad en el ámbito de la Administración Electrónica Recuperado el 15 de junio de 2024 de <https://www.boe.es/eli/es/rd/2010/01/08/4>

Rivero Ortega, R. (2016) La administración electrónica en las leyes 39 y 40/2015. *Cuadernos de derecho local*, 41, 72-85. Recuperado el 13 de junio de 2024 de <https://acortar.link/lrJ2ei>

- Rojas Martínez, M. P. (2022) El archivo y el documento electrónico. En *Las políticas de buen gobierno en Andalucía. (Vol. 1)*. 115-167, Junta de Andalucía. Recuperado el 13 de junio de 2024 de <https://acortar.link/C7vUmR>
- Sala Sánchez, P. (2016) Reflexiones puntuales sobre algunos aspectos de las nuevas Leyes de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas y de Régimen Jurídico del Sector Público, *Revista española de control externo*, 54, 13-37. Recuperado el 13 de junio de 2024 de <https://recox.tcu.es/es/hemeroteca/>
- Sánchez Valle, M. y Llorente Barroso, C. (2023). Desafíos de la administración electrónica para la inclusión de las personas mayores en la sociedad digital. *Revista española de la transparencia*, 16, 217-243. Doi: 10.51915/ret.239
- Secretaría General de Administración Digital (2018). Esquema Nacional de Interoperabilidad. Preguntas Frecuentes. Ministerio de Hacienda y Función Pública. Recuperado el 13 de junio de 2024 de <http://administracionelectronica.gob.es>
- Secretaría General de Administración Digital (2024). DEHú notificaciones. Recuperado el 15 de junio de 2024 de <https://dehu.redsara.es/>.
- Solano Gadea, M. (2023) Diccionario de Conceptos y Términos de la Administración Electrónica. Secretaría General de la Administración Digital Recuperado el 13 de junio de 2024 de <http://administracionelectronica.gob.es>
- Soriano Bautista, P. (2021) El tránsito desde la administración papel hacia la administración electrónica. [Tesis doctoral, Universidad de Córdoba]. Recuperado el 13 de junio de 2024 de <https://helvia.uco.es/xmlui/handle/10396/22229>
- Tejedor Bielsa, J. C. (2023). Régimen competencial de las plataformas y registros estatales e incidencia sobre los derechos lingüísticos. *Revista de Llengua i Dret, Journal of Language and Law*, 79, 41-60. Doi: 10.58992/rld.i79.2023.3949
- Valero Torrijos, J. (2018) La necesaria reconfiguración de las garantías jurídicas en el contexto de la transformación digital del sector público. En *Sociedad Digital y Derecho*. 375-396. Boletín Oficial del Estado. Recuperado el 13 de junio de 2024 de <https://acortar.link/vYeMaS>