

**El procedimiento electrónico en las
Administraciones Locales. Aspectos
metodológicos y normativos del
proceso de implantación**

OTROS TÍTULOS EN ESTA COLECCIÓN

26. **EL REMANENTE DE TESORERÍA. UN ESTUDIO INTEGRAL.**
José Luis Valle Torres.
27. **EL ESTATUTO BÁSICO DEL EMPLEO PÚBLICO Y SU INCIDENCIA EN EL ÁMBITO LOCAL.**
Coordinado por Alberto Palomar Olmeda.
28. **LA ADMINISTRACIÓN ELECTRÓNICA EN ANDALUCÍA**
Carlos López López.
29. **LA LEY DE CONTRATOS DEL SECTOR PÚBLICO Y SU APLICACIÓN POR LAS ENTIDADES LOCALES.**
Coordinado por José Antonio Moreno Molina.
30. **QUINCE ESTUDIOS PRESUPUESTARIO–CONTABLES PARA EL SECTOR LOCAL.**
José Luis Valle Torres.
31. **MANUAL PRÁCTICO DE DERECHO URBANÍSTICO DE ANDALUCÍA.**
Coordinado por Venancio Gutiérrez Colomina y Francisco Javier Gutiérrez Julián.
32. **FORMULARIOS DEL PROCEDIMIENTO DISCIPLINARIO EN EL ÁMBITO DE LA ADMINISTRACIÓN LOCAL.**
José Ignacio Rico Gómez y Joaquín Meseguer Yebra.
33. **ENTIDADES LOCALES Y DERECHO DE DISCAPACIDAD**
Coordinado por Juan González–Badía Fraga.
34. **ADMINISTRACIÓN Y EMPLEO PÚBLICO EN ESPAÑA**
Manuel Álvarez Rico, Vicente María González–Haba Guisado, Enrique Orduña Prada
35. **ESTUDIOS SOBRE LA LEY DE AUTONOMÍA LOCAL DE ANDALUCÍA (LAULA) Y LA LEY DE PARTICIPACIÓN DE LAS ENTIDADES LOCALES EN LOS TRIBUTOS DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE ANDALUCÍA**
Coordinado por Manuel Zafrá Víctor.
36. **COMENTARIOS A LA LEY ORGÁNICA DEL RÉGIMEN DISCIPLINARIO DEL CUERPO DE LA POLICÍA NACIONAL**
Gustavo García–Villanova Zurita y Javier Luna Quesada.
37. **AUTONOMÍA Y SUFICIENCIA FINANCIERA LOCAL. LA CAPACIDAD TRIBUTARIA DE LAS ENTIDADES LOCALES.**
Jesús Ramos Prieto y María José Trigueros Martín.
38. **NEGOCIACIÓN COLECTIVA EN EL ÁMBITO DE LAS ADMINISTRACIONES LOCALES.**
Remedios Roqueta Buj.
39. **EL PERSONAL LABORAL Y MEDIDAS DE ADECUACIÓN A LA CRISIS EN LA ADMINISTRACIÓN LOCAL.**
Xavier Boltaina Bosch.
40. **LA SANCIÓN DE PRESTACIONES EN EL BENEFICIO DE LA COMUNIDAD EN LAS ORDENANZAS DE CONVIVENCIA CIUDADANA.**
M^a Jesús García García.
41. **LA INCAPACIDAD TEMPORAL DE LOS EMPLEADOS PÚBLICOS EN LA ADMINISTRACIÓN LOCAL**
M^a Antonia Pérez Alonso.
42. **COMPETENCIA LOCAL EN MATERIA DE POLICÍA Y RÉGIMEN JURÍDICO DE LOS CUERPOS DE POLICÍA LOCAL**
Agustín Juan Gil Franco.
43. **LA COOPERACIÓN ENTRE LOS PODERES PÚBLICOS. PERSPECTIVA CONTRACTUAL.**
José Carlos Castiñeira Piñeiro.
44. **LAS VALORACIONES SEGÚN LA LEY DE SUELO Y SU REGLAMENTO.**
Enrique Porto Rey.
45. **CIUDADANÍA Y REDES SOCIALES. ESTRATEGIAS DE COMUNICACIÓN PARA INSTITUCIONES PÚBLICAS.**
Pablo Calero.
46. **CIENTOS PREGUNTAS EN TORNO A LAS LEYES REGULADORAS DE LAS BASES DE RÉGIMEN LOCAL Y DE RACIONALIZACIÓN Y SOSTENIBILIDAD DE LA ADMINISTRACIÓN LOCAL.**
Vicente M^a González–Haba Guisado.
47. **ONCE ESTUDIOS SOBRE LA RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DE LAS ADMINISTRACIONES LOCALES**
M^a José Alonso Mas
48. **PLANIFICACIÓN Y GESTIÓN DE RECURSOS HUMANOS EN LAS ENTIDADES LOCALES**
J. Javier Cuenca Cervera, Pilar Antón Crespo y Juan Fernando Fariña Guillén
49. **LA CONFIGURACIÓN DE LA RELACIÓN JURÍDICA DE LOS EMPLEADOS PÚBLICOS LOCALES: SITUACIONES ADMINISTRATIVAS, VACACIONES, PERMISOS Y LICENCIAS**
Jesús Ángel Fuentetaja Pastor y Agustín Juan Gil Franco

El procedimiento electrónico en las Administraciones Locales. Aspectos metodológicos y normativos del proceso de implantación

RUBÉN MARTÍNEZ GUTIÉRREZ
Profesor Titular de Derecho Administrativo
Universidad de Alicante



CEMCI

GRANADA, 2018

© Autor
© CEMCi Publicaciones
Plaza Mariana Pineda, 8. 18009-Granada
Correo electrónico: aurena@cemci.org
Web: <http://www.cemci.org>

ISBN: 978-84-16219-23-0
Depósito legal: GR-108-2018

Impreso: Imprenta Diputación de Granada

Impreso en España - Printed in Spain

El editor no se hace responsable de las opiniones expresadas por sus colaboradores

*A Verónica:
gracias por hacerme mejor,
por nuestros hijos,
por poder contemplar el brillo ilusionado
de tu mirada cada mañana y cada noche.
Todo lo que soy, es gracias a ti.
Tú me completas.*

ABREVIATURAS

AAPP:	Administraciones Públicas
AGE:	Administración General del Estado
ANECA:	Agencia Nacional de Evaluación y Calidad
BOE:	Boletín Oficial del Estado
CCAA:	Comunidades Autónomas
CE:	Constitución Española de 1978
CEPC:	Centro de Estudios Políticos y Constitucionales
CSV:	Código Seguro de Verificación
CVE:	Código de Verificación Electrónica
DEH:	Dirección Electrónica Habilitada
DNI:	Documento Nacional de Identidad
EELL:	Entidades Locales
EGAP:	Escuela Gallega de Administración Pública
ENI:	Esquema Nacional de Interoperabilidad
ENS:	Esquema Nacional de Seguridad
FJ:	Fundamento Jurídico
GEISER/ORVE:	Plataforma de interconexión de las oficinas de registro de las Administraciones Públicas
LAECSP:	Ley 11/2007, de acceso electrónico de los ciudadanos a los servicios públicos
LPA:	Ley de Procedimiento Administrativo de 1958
LPAC:	Ley 39/2015, de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas
LRBRL:	Ley 7/1985, Reguladora de las Bases de Régimen Local
LRJPAC:	Ley 30/1992, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común
LRJSP:	Ley 40/2015, de Régimen Jurídico del Sector Público
Red SARA:	Red Interadministrativa de intercambio de datos y documentos de las Administraciones Públicas Españolas

Red TESTA:	Red Transeuropea de intercambio de datos y documentos entre Estados de la Unión Europea
RDENI:	Real Decreto 4/2010, por el que se aprueba el Esquema Nacional de Interoperabilidad
RDENS:	Real Decreto 3/2010, por el que se aprueba el Esquema Nacional de Seguridad
RUE-IESC:	Reglamento 910/2014, del Parlamento Europeo y del Consejo, 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
SGAD:	Secretaría General de Administración Digital
SICRES:	Normativa técnica de interoperabilidad de los registros públicos
SSTC:	Sentencias del Tribunal Constitucional
TIC:	Tecnologías de la Información y de la Comunicación

ÍNDICE

ABREVIATURAS	9
PRESENTACIÓN	17
NOTA PRELIMINAR. AGRADECIMIENTOS	19
CAPÍTULO I. NOTAS CONCEPTUALES Y ASPECTOS METODOLÓGICOS DEL PROCESO DE IMPLANTACIÓN DE LA E-ADMINISTRACIÓN EN LA ADMINISTRACIÓN LOCAL.....	23
1. LOS CONCEPTOS DE E-ADMINISTRACIÓN Y DE E-PROCEDIMIENTO	27
1.1. Administración pública electrónica	27
1.2. Procedimiento administrativo electrónico	29
2. ASPECTOS METODOLÓGICOS DEL PROCESO DE IMPLANTACIÓN DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO ELECTRÓNICO EN LAS ADMINISTRACIONES LOCALES.....	31
3. LA OBLIGATORIEDAD DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO ELECTRÓNICO	35
3.1. Los sujetos obligados a relacionarse electrónicamente con las Administraciones	36
3.2. La entrada en vigor de las Leyes 39 y 40 de 2015	39
3.3. La problemática jurídica de la Disposición Adicional Segunda de la LPAC en las AALL. Una oportunidad para el buen diseño de plataformas de tramitación seguras e interoperables	41
CAPÍTULO II. MARCO NORMATIVO BÁSICO DE LA E-ADMINISTRACIÓN Y DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO ELECTRÓNICO COMÚN EN LAS ADMINISTRACIONES LOCALES....	43

1.	LA REGULACIÓN DE LA E-ADMINISTRACIÓN EN LAS ENTIDADES LOCALES. ENTRONQUE CONSTITUCIONAL Y REGULACIÓN EN LA LEY DE BASES DE RÉGIMEN LOCAL	47
1.1.	Entronque constitucional.....	47
1.2.	La necesaria reforma de la LRBRL en materia de e-Administración y e-Procedimiento. La Administración electrónica como competencia propia de las Entidades Locales	48
2.	LA NORMATIVA AUTONÓMICA REGULADORA DEL RÉGIMEN LOCAL. LA COMPETENCIA EN E-ADMINISTRACIÓN Y E-PROCEDIMIENTO EN LAS ADMINISTRACIONES LOCALES.....	50
3.	LA REGULACIÓN DE LA VERTIENTE EXTERNA DE LA E-ADMINISTRACIÓN: LA LEY 39/2015 DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO COMÚN.....	52
3.1.	Ámbito de aplicación y finalidad de la LPAC.....	52
3.2.	La regulación de carácter básico en la LPAC. Su plena aplicación a las Entidades Locales.....	54
4.	LA REGULACIÓN DE LA VERTIENTE INTERNA DE LA E-ADMINISTRACIÓN: LA LEY 40/2015 DE RÉGIMEN JURÍDICO DEL SECTOR PÚBLICO.....	57
4.1.	Ámbito de aplicación y finalidad de la LRJSP.....	57
4.2.	La regulación de carácter básico en la LRJSP. Su aplicación a las Entidades Locales.....	60
5.	LA NORMATIVA REGLAMENTARIA DE CARÁCTER BÁSICO ESTATAL. INTEROPERABILIDAD, SEGURIDAD, ACCESIBILIDAD Y USABILIDAD.....	63
5.1.	El Real Decreto 1494/2007 sobre accesibilidad y usabilidad	64
5.2.	El Real Decreto 4/2010, por el que se aprueba el Esquema Nacional de Interoperabilidad	68
5.3.	El Real Decreto 3/2010, por el que se regula el Esquema Nacional de Seguridad.....	75
6.	LA REGULACIÓN DE LA E-ADMINISTRACIÓN POR LAS ADMINISTRACIONES LOCALES	80
6.1.	La vertiente ad intra: la necesaria adaptación del Reglamento Orgánico Municipal y de la normativa reguladora de la actividad interna	80
6.2.	La vertiente ad extra: la adaptación de las ordenanzas reguladoras de la e-Administración y del nuevo procedimiento.....	81
6.3.	La necesaria adaptación de las normativas sectoriales de contratación, urbanísticas, aperturas, licencias ambientales, etc	83

CAPÍTULO III. INICIACIÓN ELECTRÓNICA DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO. REGULACIÓN DE LAS MODALIDADES DE INICIACIÓN Y DE SUS INSTRUMENTOS BÁSICOS 87

1.	PLANTEAMIENTO GENERAL. LA INICIACIÓN ELECTRÓNICA DEL PROCEDIMIENTO A SOLICITUD DEL INTERESADO Y DE OFICIO	91
2.	INSTRUMENTOS DE TRAMITACIÓN ELECTRÓNICA CARACTERÍSTICOS DEL INICIO DEL PROCEDIMIENTO	92
2.1.	El registro electrónico de apoderamientos	92
2.2.	El portal de internet, la sede electrónica y el registro electrónico. La presentación electrónica (on line) de escritos, solicitudes y documentos	101
2.3.	Las oficinas de asistencia en materia de registros y los funcionarios habilitados. La presentación presencial de escritos, solicitudes y documentos y su transformación a formato electrónico para iniciar el e-procedimiento	115
2.4.	La interconexión de los registros mediante la plataforma GEISER/ORVE de la Administración General del Estado	118
3.	PRINCIPALES CONSECUENCIAS DE LA INICIACIÓN DEL PROCEDIMIENTO ELECTRÓNICO A SOLICITUD DE PERSONA INTERESADA. PROBLEMAS PRÁCTICOS Y SOLUCIONES	124
3.1.	La firma de las solicitudes. Identificación y firma de las personas interesadas en el inicio de los procedimientos	124
3.2.	Las solicitudes normalizadas de iniciación y las declaraciones responsables y comunicaciones	131
3.3.	La subsanación de las solicitudes. Problemas derivados de su deficiente articulación en las plataformas de tramitación electrónicas	137
4.	PRINCIPALES CONSECUENCIAS DE LA INICIACIÓN DEL PROCEDIMIENTO ELECTRÓNICO DE OFICIO. PROBLEMAS PRÁCTICOS Y SOLUCIONES	138

CAPÍTULO IV: ORDENACIÓN E INSTRUCCIÓN DEL PROCEDIMIENTO. REGULACIÓN DE SUS INSTRUMENTOS BÁSICOS. GESTIÓN DOCUMENTAL ELECTRÓNICA, EXPEDIENTE ADMINISTRATIVO ELECTRÓNICO Y NOTIFICACIÓN ELECTRÓNICA .. 141

1.	LA ORDENACIÓN DEL PROCEDIMIENTO ELECTRÓNICO. EN ESPECIAL, EL EXPEDIENTE ELECTRÓNICO Y LA GESTIÓN DOCUMENTAL	145
1.1.	El instrumento esencial de la ordenación: el expediente administrativo electrónico	145
1.2.	Gestión documental electrónica. Validez y eficacia de	

	las copias. Los documentos aportados por las personas interesadas al procedimiento.....	147
1.3.	El impulso electrónico del procedimiento, la concentración de trámites, los requerimientos y las cuestiones incidentales.....	154
1.4.	La acreditación de la identificación de los órganos administrativos en el intercambio de datos en entornos cerrados de comunicaciones.....	155
2.	LA INSTRUCCIÓN DEL PROCEDIMIENTO ELECTRÓNICO. EN ESPECIAL, LA NOTIFICACIÓN ELECTRÓNICA.....	157
2.1.	Los actos de instrucción y las plataformas de tramitación.....	157
2.2.	Las alegaciones genéricas, la prueba y los informes.....	158
2.3.	El trámite de audiencia. La puesta a disposición electrónica del expediente y la presentación de alegaciones.....	160
2.4.	La notificación electrónica.....	161
2.5.	El trámite de información pública a través de medios electrónicos.....	172

CAPÍTULO V. TERMINACIÓN DEL PROCEDIMIENTO. LAS MODALIDADES DE TERMINACIÓN DEL PROCEDIMIENTO. EL ACTO ADMINISTRATIVO ELECTRÓNICO. EL ARCHIVO ELECTRÓNICO DE LOS EXPEDIENTES. LA FIRMA ELECTRÓNICA DE ACTOS POR LOS ÓRGANOS DE LAS ADMINISTRACIONES 175

1.	EL ACTO ADMINISTRATIVO ELECTRÓNICO.....	179
2.	OTRAS FORMAS DE TERMINACIÓN DEL PROCEDIMIENTO Y SU INCIDENCIA EN LA FINALIZACIÓN DE PROCEDIMIENTOS TRAMITADOS ELECTRÓNICAMENTE.....	181
3.	EL DISEÑO DEL ARCHIVO ELECTRÓNICO EN LAS ADMINISTRACIONES LOCALES ..	182
3.1.	El archivo electrónico. Un único instrumento regulado en la LPAC y en la LRJSP. El archivo electrónico único de cada Administración Local.....	182
3.2.	La regulación del archivo electrónico en la LRJSP (dimensión interna).....	184
3.3.	La regulación del archivo electrónico en la LPAC (dimensión externa).....	186
4.	LA FIRMA ELECTRÓNICA DE ACTOS ADMINISTRATIVOS.....	187
4.1.	Contexto legal y problemática en la Administración Local.....	187
4.2.	Sistemas de identificación de las Administraciones Locales....	188
4.3.	Sistemas de firma para la actuación administrativa automatizada.....	189

4.4. Sistemas de firma del personal al servicio de las Administraciones	191
---	-----

CAPÍTULO VI: A MODO DE CONCLUSIÓN FINAL. LA IMPLANTACIÓN DEL PROCEDIMIENTO ELECTRÓNICO LOCAL: UNA OPORTUNIDAD PARA LAS ADMINISTRACIONES LOCALES	193
--	------------

1. PLANTEAMIENTO GENERAL.....	197
2. APROVECHAR LA OPORTUNIDAD DE LA E-ADMINISTRACIÓN. EFICACIA, EFICIENCIA, SIMPLIFICACIÓN Y MEJORA DE LAS CONDICIONES LABORALES Y DE LA PRESTACIÓN DE SERVICIOS A LOS CIUDADANOS.....	198
3. LIDERAZGO INSTITUCIONAL Y VISIÓN GLOBAL DEL PROCESO DE IMPLANTACIÓN.....	201
4. LAS NECESARIAS ADAPTACIONES NORMATIVAS Y LA DOTACIÓN DE MEDIOS ECONÓMICOS Y FORMATIVOS DE LOS EMPLEADOS PÚBLICOS	202
5. RIGUROSIDAD EN EL DISEÑO DE LAS PLATAFORMAS DE TRAMITACIÓN DE PROCEDIMIENTOS ELECTRÓNICOS. PRINCIPALES PROBLEMAS DE DISEÑO Y OBLIGATORIEDAD DE LA REUTILIZACIÓN DE TECNOLOGÍA	205
6. LA E-ADMINISTRACIÓN Y EL PROCEDIMIENTO ELECTRÓNICO LOCAL COMO BASE DE LOS AYUNTAMIENTOS Y DIPUTACIONES DEL FUTURO.....	208

BIBLIOGRAFÍA.....	211
--------------------------	------------

PRESENTACIÓN

Recientemente se ha celebrado el Consejo Rector del Centro de Estudios Municipales y de Cooperación Internacional (CEMCI), Agencia Pública Administrativa Local de la Diputación de Granada, en el que se ha aprobado el Plan General del Acción para el año 2018, que recoge todas las actividades previstas para desarrollar a lo largo del año.

En el Programa de Formación se puede destacar por su novedad la celebración del I Congreso CEMCI; además, se seguirán desarrollando el resto de Jornadas, Encuentros, Cursos y Talleres previstos cuya convocatoria está disponible la página web del CEMCI. Respecto al Programa de Investigación, se procederá a la convocatoria de la IV Edición de los Premios CEMCI, junto al constante incremento y mejora de servicios que se ofrecen a través de nuestra web, entre ellos el Observatorio de Bancos de Experiencias Municipales, Gobierno Local Abierto y Transparente, o la Comunidad de Directivos Públicos Locales, todos ellos accesibles desde la página web del CEMCI.

Por lo que respecta al Programa de Publicaciones y Documentación, se seguirá manteniendo una estrecha colaboración con el Programa de Formación, para la selección de los temas a publicar, teniendo en cuenta incluir temáticas de máxima actualidad, normativa que afecte de forma directa al ámbito local, con una visión no solo teórica sino también práctica, así como temas relacionados con la gestión pública local, dando así cumplimiento a los objetivos previstos en el Proyecto Estratégico de Creatividad, Transparencia y Mejora Continua (2016-2019): “la potenciación de la actividad formativa con metodología especialmente práctica y en la temática de gestión pública local, con el propósito de conseguir unas administraciones locales modernas, sostenibles, eficaces y eficientes”.

En el presente manual *El procedimiento electrónico en las Administraciones Locales. Aspectos metodológicos y normativos del proceso de implantación*, su

autor, Rubén Martínez Gutiérrez, Profesor de Derecho Administrativo, y autor de numerosas obras relacionadas con el derecho informático y de las nuevas tecnologías, hace una brillante exposición sobre la situación actual del procedimiento administrativo electrónico en nuestras administraciones locales.

La tramitación electrónica de los procedimientos administrativos ha llegado a nuestra administración a partir del año 2015, y se impondrá con plena eficacia a partir del octubre de 2018. No obstante, esta implantación no podrá llevarse a cabo de forma igual en todas las administraciones, pues en muchas administraciones locales hay numerosas carencias tanto de implementación de procedimientos, como de formación de personal, así como de medios, recursos y organización.

A lo largo de seis capítulos, el autor hace un magnífico análisis sobre un procedimiento electrónico completo, empezando por diferenciar los conceptos e-Administración y e-Procedimiento, y situándolos en el marco normativo de las Leyes 39 y 40 de 2015, así como la normativa autonómica reguladora del régimen local y la normativa reglamentaria de carácter básico estatal.

A continuación desgana las fases del procedimiento administrativo electrónico, centrándose en aquellos instrumentos de tramitación electrónica característicos, entre ellos, el registro electrónico, el portal de internet, la sede electrónica, la interconexión de registros, el expediente electrónico y la gestión documental, la notificación electrónica, llegando así a la terminación del procedimiento con el archivo electrónico y la firma electrónica de actos administrativos.

Por último, nos ofrece unas valiosas reflexiones sobre la implantación de la administración electrónica en las administraciones locales, analizando cuestiones importantes que se deben tener en cuenta, entre ellas, cómo aprovechar las oportunidades que ofrece la e-Administración, las necesarias adaptaciones que se deben llevar a cabo, el diseño de las plataformas de tramitación de procedimientos, el liderazgo institucional, así como la e-Administración y el procedimiento electrónico local como base de los Ayuntamientos y las Diputaciones del futuro.

Desde el CEMCI, deseamos agradecer al autor el gran trabajo realizado, así como a todos nuestros lectores, por el interés demostrado en las actividades y publicaciones que lleva a cabo este Centro.

CEMCI

NOTA PRELIMINAR. AGRADECIMIENTOS

La monografía que el lector tienen entre sus manos se corresponde con el ejercicio de investigación incorporado al Capítulo Tercero de la Parte de Investigación del *Proyecto Docente e Investigador* que elaboré para los ejercicios y la exposición oral pública del concurso – oposición de acceso a la plaza de Profesor Titular de Universidad de Derecho Administrativo del Departamento de Estudios Jurídicos del Estado de la Universidad de Alicante, que se celebró el 26 de octubre de 2017¹, y que ocupó en estos momentos. En esta fecha ya habían transcurrido casi 5 años desde que obtuviese la Acreditación Nacional de la ANECA que me permitía la incorporación a dicho cuerpo funcional, pero las restricciones derivadas de las imposiciones presupuestarias a las Administraciones públicas españolas y, en particular, la tasa de reposición de efectivos, habían prácticamente eliminado la posibilidad de que las Universidades ofertasen plazas de Profesores en sus ofertas de empleo público, generando verdaderas situaciones esperpénticas en la prestación de servicios públicos esenciales a la ciudadanía. En todo caso, y durante esa larga espera, tuve la oportunidad de plantearme si la aplicación de las técnicas de e-Administración a partir del año 2007, con la llegada de la Ley 11/2007 de acceso electrónico de los ciudadanos a los servicios públicos (LAECSP) hubiese podido mitigar los efectos de la imposición de estas drásticas restricciones económicas, gracias a la eficiencia y al ahorro de costes que las TIC garantizan en cualquier procedimiento, sea público o privado. Las Administraciones no habían siquiera reparado en esa necesidad, ni en el año 2007 ni en posteriores ejercicios, y solo tras la salida de la grave

¹ El Tribunal del Concurso – Oposición estuvo formado por los Profesores: Juan José Díez Sánchez, Presidente; Juan Rosa Moreno, Secretario; y como Vocales: Alba Nogueira López, Julián Valero Torrijos y Mercé Ortiz García. Agradezco enormemente las consideraciones que formularon durante los ejercicios, que evidentemente, han sido tenidas en cuenta en esta monografía.

crisis económica, en 2015, el legislador quiso dar un giro radical imponiendo el procedimiento administrativo electrónico en nuestras Administraciones con plena eficacia en 2 de octubre de 2018.

El problema de dicha imposición radica en la desigual implantación en nuestras Administraciones de la tramitación electrónica de procedimientos, con grandes carencias en muchas Administraciones Locales donde nadie, o casi nadie, se ha preocupado de la correcta implantación e implementación de los procedimientos administrativos electrónicos. Nuestros funcionarios y empleados públicos de Administración Local, por regla general y con honrosas excepciones, ni han recibido formación, ni apoyo, ni medios para acometer la transformación organizacional, normativa y estructural integral que requiere la transición del modelo de tramitación en papel hacia la tramitación electrónica de los procedimientos administrativos en las Administraciones Locales. Pues bien, con el objetivo de aportar mi granito de arena a esta loable tarea a la que ya deben enfrentarse nuestros empleados públicos de Administración Local, surgió la idea, a propuesta de la Editorial CEMCI, de elaborar esta monografía, no sólo desde el punto de vista estricto del análisis jurídico sino también metodológico del proceso de implantación de la e-Administración y el e-Procedimiento en nuestras Administraciones Locales, que han sido, en mi opinión, olvidadas por el legislador de 2015 y por la Administración General del Estado. De esta manera, para dar forma a esta monografía han sido claves los conocimientos que adquirí durante la elaboración de mi Tesis Doctoral titulada *Administración electrónica (Administración pública y nuevas tecnologías en la Sociedad del Conocimiento)* y en mi vida académica e investigadora posterior; pero también, y en cuanto a los conocimientos metodológicos o de necesarias transformaciones internas de las Administraciones Locales, han sido fundamentales los conocimientos que adquirí durante el proceso de implantación de los procedimientos administrativos electrónicos y del modelo de e-Administración en un gran Ayuntamiento de la provincia de Alicante, el Excmo. Ayuntamiento de Benidorm.

Por esta razón quiero agradecer a los más de 70 funcionarios y empleados públicos (y a los trabajadores de la empresa adjudicataria de la implantación de la plataforma de tramitación electrónica) que formaron parte de la Comisión de Administración Electrónica, con especial agradecimiento (y sin desmerecer para nada al resto) a tres de ellos por su especial e incondicional apoyo y confianza en mi persona para dirigir este proyecto: Luis Manuel GARCÍA, Jefe del Departamento de Nuevas Tecnologías, Esteban CAPDEPÓN, Secretario General, Francisca MARÍN, Técnico de Administración General de Secretaría, y Yolanda ESCUDERO, Administrativa del Departamento de Educación y

persona que me ayudaba a coordinar agendas y reuniones, cursos de formación y demás cuestiones de intendencia, fundamentales todas ellas para que el proyecto llegase a buen puerto. Como verán ustedes, el liderazgo institucional y el apoyo de los empleados públicos es realmente la clave para cualquier actuación de reforma o implantación, de lo que sea, en nuestras Administraciones, como más adelante me referiré a ello en esta monografía.

Para terminar esta nota preliminar, me gustaría agradecer a mis compañeros del Área de Derecho Administrativo de la Universidad de Alicante todo lo que han hecho por mi desde que, con poco más de 22 años, entré por la puerta de la Secretaría del Departamento (donde no pude encontrar funcionaria más amable y apasionada de su trabajo que Mayte) para solicitar concursar a la Beca de Colaboración en las tareas investigadoras del Ministerio durante el quinto curso de la Licenciatura en Derecho, ya que desde ese mismo instante, y para una persona como yo que pocos años antes había visto y pisado una Universidad por primera vez, siempre recibí un apoyo y un trato excepcional, lo que dice mucho de la calidad humana del excelente Equipo Docente e Investigador que bajo el paraguas del Maestro Ramón MARTÍN MATEO se ha conformado en dicha Universidad. Gracias pues a Mayte MONLLOR, Alicia JEREZ y Yolanda MUNGUÍA (PAS del Departamento), a mis compañeros y compañeras: Ramón TEROL, Gabriel REAL, Pep OCHOA, Andrés MOLINA, Mercé ORTIZ, Teresa CANTÓ, María ALMODÓVAR, José Miguel BELTRÁN, y especialmente, por todo lo que me han guiado y ayudado siempre, en lo académico y en lo personal, a Juan ROSA y Germán VALENCIA. Para terminar, quiero agradecer a mis Maestros, los Profesores Ramón MARTÍN MATEO y Juan José Díez SÁNCHEZ todo lo recibido que es infinito, tanto en lo académico como en lo personal, y todo lo que he aprendido de ellos, y en especial, que hayan sabido inculcarme el amor y la pasión por la docencia y la investigación universitaria desde el sentido de la responsabilidad que esta tarea conlleva. No puedo imaginar un lugar y una profesión mejor para dedicar mi vida y mis esfuerzos, para devolver a la sociedad todo lo que me ha dado, para ser más feliz.

Benidorm, 31 de octubre de 2017

CAPÍTULO I
NOTAS CONCEPTUALES Y ASPECTOS
METODOLÓGICOS DEL PROCESO DE
IMPLANTACIÓN DE LA E-ADMINISTRACIÓN
EN LA ADMINISTRACIÓN LOCAL

NOTAS CONCEPTUALES Y ASPECTOS METODOLÓGICOS DEL PROCESO DE IMPLANTACIÓN DE LA E-ADMINISTRACIÓN EN LA ADMINISTRACIÓN LOCAL

SUMARIO: 1. LOS CONCEPTOS DE E-ADMINISTRACIÓN Y DE E-PROCEDIMIENTO. 1.1. ADMINISTRACIÓN PÚBLICA ELECTRÓNICA. 1.2. PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO ELECTRÓNICO. 2. ASPECTOS METODOLÓGICOS DEL PROCESO DE IMPLANTACIÓN DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO ELECTRÓNICO EN LAS ADMINISTRACIONES LOCALES. 3. LA OBLIGATORIEDAD DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO ELECTRÓNICO. 3.1. LOS SUJETOS OBLIGADOS A RELACIONARSE ELECTRÓNICAMENTE CON LAS ADMINISTRACIONES. 3.2. LA ENTRADA EN VIGOR DE LAS LEYES 39 Y 40 DE 2015. 3.3. LA PROBLEMÁTICA JURÍDICA DE LA DISPOSICIÓN ADICIONAL SEGUNDA DE LA LPAC EN LAS AALL. UNA OPORTUNIDAD PARA EL BUEN DISEÑO DE PLATAFORMAS DE TRAMITACIÓN SEGURAS E INTEROPERABLES.

NOTAS CONCEPTUALES Y ASPECTOS METODOLÓGICOS DEL PROCESO DE IMPLANTACIÓN DE LA E-ADMINISTRACIÓN EN LA ADMINISTRACIÓN LOCAL

1. LOS CONCEPTOS DE E-ADMINISTRACIÓN Y DE E-PROCEDIMIENTO

1.1. Administración pública electrónica

En los últimos tiempos han proliferado un considerable número de definiciones doctrinales, legales e institucionales de lo que debería entenderse por e-Administración o Administración pública electrónica. Los conceptos jurídicos deben tener una utilidad en la configuración del régimen jurídico de las instituciones que pretenden definir, es decir, un concepto jurídico será útil en la medida que su aportación sirva para cimentar la institución jurídica que se está analizando. En este sentido, creo que resulta interesante traer a colación en este trabajo las primeras definiciones de e-Administración o *e-Government* que desde la perspectiva institucional y/o legal se formularon para encuadrar este fenómeno, tanto en EEUU como en Europa.

En Estados Unidos la *e-Government Act* de 17 de diciembre de 2002 establecía en su *Section I, Title I, Sec. 101, 3601* que el *e-Government* “significa el uso por la Administración de aplicaciones basadas en sistemas Web e Internet y otras tecnologías de la información, combinado con procesos para implementar esas tecnologías, para (A) permitir el acceso y entrega de información y prestación de servicios al público, a otras agencias y a otras entidades de gobierno; o (B) producir mejoras en las actividades gubernamentales con el objetivo de que puedan aumentar la eficacia, la calidad del servicio o su transformación”².

² Traducción propia.

De otro lado, en la unión Europea, el primer documento institucional que vino a definir la e-Administración fue la Comunicación de la Comisión titulada *El papel de la administración electrónica en el futuro de Europa* (Documento COM (2003) 567), donde se procedía al análisis de la situación de la *Administración en línea* derivada del desarrollo de las distintas acciones comunitarias incorporadas en los Planes de Acción *eEurope* ejecutados en el marco de la llamada *Estrategia de Lisboa*. Una de las consideraciones más relevantes que la Comisión pudo extraer del proceso de análisis efectuado fue, sin duda, la necesidad de establecer en un documento comunitario una definición de lo que debemos entender por Administración electrónica o *e-Government*. De este modo, en la citada Comunicación se vino a afirmar que “definimos aquí la administración electrónica como el uso de las tecnologías de la información y las comunicaciones en las administraciones públicas, combinado con cambios organizativos y nuevas aptitudes, con el fin de mejorar los servicios públicos y los procesos democráticos y reforzar el apoyo a las políticas públicas”.

Teniendo en cuenta éstas y otras definiciones doctrinales, y después de estudiar su potencial utilidad para la configuración del régimen jurídico de la Administración pública electrónica, procedí a formular en 2007³, en primer término, y en 2009⁴, ya con más profundidad analítica, el concepto de e-Administración que finalmente he utilizado para cimentar todos mis trabajos de investigación sobre este nuevo modelo de administrar. Conforme a este concepto, podemos definir la Administración electrónica como “un nuevo modelo de administrar basado en la aplicación de las tecnologías de la información y la comunicación en el desarrollo de las actividades administrativas con dos dimensiones diferenciadas: de un lado, la dimensión interna, que comprende la aplicación de las TIC en el trabajo administrativo interno y en las relaciones interadministrativas; y, de otro lado, la dimensión externa, referida a la aplicación de las TIC con el objetivo de ofrecer servicios públicos y procedimientos administrativos en sede electrónica a los administrados”.

Con respecto a este concepto podemos formular una serie de consideraciones, en primer lugar, que la e-Administración debe entenderse como un nuevo modelo de administrar basado en la utilización de las TIC, razón por la cual

³ “Administración electrónica: origen, definición institucional y contexto actual”, en *Revista Aranzadi de Derecho y Nuevas Tecnologías*, número 14, 2007.

⁴ *Administración pública electrónica*, Civitas – Thomson Reuters, Cizur Menor (Navarra), 2009, págs. 202 y siguientes.

deberán establecerse los mecanismos jurídicos y técnicos que puedan garantizar la necesaria seguridad jurídica de las personas en sus relaciones con las Administraciones públicas.

En segundo lugar, el modelo de Administración electrónica tiene dos dimensiones, la interna y la externa, y las obligaciones y exigencias en cada una de las dos dimensiones deben adaptarse a sus potenciales destinatarios, ya que no es lo mismo establecer obligaciones para los empleados públicos que para las personas que se relacionan con las Administraciones. En el contexto jurídico actual las dimensiones externa e interna establecidas en este concepto vienen a equivaler a las regulaciones de las Leyes 40/2015, de régimen Jurídico del Sector Público, que según el propio legislador se ocupa de la regulación de la dimensión *ad intra* de las Administraciones, y 39/2015, de Procedimiento Administrativo Común, definida por el legislador como la norma legal reguladora de las relaciones *ad extra* o de contacto con las personas en sus relaciones con las Administraciones y en el procedimiento.

Y en tercer lugar, la aplicación de la TIC en estas dos vertientes puede subdividirse en cuatro actividades características: (1) el trabajo administrativo interno, (2) las relaciones interadministrativas, (3) el desarrollo de servicios públicos y (4) la implantación, desarrollo y realización de procedimientos administrativos electrónicos. En el presente trabajo prestaremos especial atención, lógicamente, a la cuarta de las actividades, es decir, a los procedimientos administrativos electrónicos, que pasaremos a definir en el siguiente apartado.

1.2. Procedimiento administrativo electrónico

Según la Exposición de Motivos de la Ley de Procedimiento Administrativo de 1958 (LPA) el procedimiento administrativo es “el cauce formal de la serie de actos en que se concreta la actuación administrativa para la realización de un fin”⁵, de manera que el procedimiento se constituye como el marco formal estandarizado y predeterminado legalmente, de tramitación de mínimos, para servir de instrumento de realización de la actividad administrativa. Se trata de un cauce o vía de mínimos y previamente definida, a la que la Administración queda sujeta en el cumplimiento de sus funciones. El riguroso respeto de este

⁵ DÍEZ SÁNCHEZ, J. J., *El procedimiento administrativo común y la doctrina constitucional*, Civitas, Madrid, 1993, pág. 27.

marco procedimental será fundamental para la legalidad de la actuación de la Administración⁶.

Con posterioridad a esta norma legal de 1958, y por lo que al e-procedimiento se trata, las Leyes 30/1992, de Régimen Jurídico del de las Administraciones Públicas y de Procedimiento Administrativo Común, y 11/2007, de Acceso Electrónico de los Ciudadanos a los Servicios Públicos, debían ser interpretadas conjuntamente en cuanto a la regulación del procedimiento administrativo electrónico común, ya que la Ley 11/2007 se ocupaba de regular los denominados instrumentos del modelo electrónico de tramitación⁷, mientras que la Ley 30/1992 regulaba las fases de tramitación procedimental en el procedimiento, siendo aplicables también al e-procedimiento. Lo cierto y verdad es que tampoco parece haberse asumido por la nueva regulación legal de 2015 las particularidades propias del procedimiento administrativo electrónico, puesto que en puridad, ni la LPAC ni la LRJSP han venido a modificar sustancialmente lo ya establecido en la Ley 11/2007 respecto a los instrumentos ni en la Ley 30/1992 respecto a las fases, más allá de establecer el necesario impulso electrónico de los procedimientos.

Ante la ausencia de definición legal de procedimiento administrativo electrónico, la doctrina española ha intentado establecer un concepto de procedimiento administrativo electrónico ajustado al marco normativo de Administración electrónica, definiendo el procedimiento administrativo electrónico como la adaptación del procedimiento administrativo clásico o tradicional al uso de las TIC⁸. Así, TINTÓ GIMBERNAT ha establecido un concepto de procedimiento administrativo electrónico según el cual “el ciberprocedimiento se podría definir como aquel procedimiento basado en el uso exclusivo de medios

⁶ DÍEZ SÁNCHEZ, J. J., *El procedimiento administrativo común y la doctrina constitucional*, op. cit., pág. 28.

⁷ En el mismo sentido, BARNÉS VÁZQUEZ, J., “Sobre el Derecho Administrativo de la Información”, en *Revista Catalana de Dret Públic*, núm. 35, 2007, págs. 10 y 11, quien ha señalado que la nueva LAECSP “no entraña innovación alguna del tradicional concepto de procedimiento, tal y como, nótese bien, la sociedad de la información paradójicamente demanda” ya que en dicha norma se produce “una casi mimética transposición, poco meditada, de la cultura de la imprenta, en la que han crecido el acto, el procedimiento, la organización o el modo de trabajo, etc. a la cultura o entorno digital”.

⁸ OCHOA MONZÓ, J., ¿Hacia la ciberadministración y el ciberprocedimiento?”, en SOSA WAGNER, F., (Director), *El Derecho Administrativo en el umbral del Siglo XXI, Homenaje al Profesor Dr. D. Ramón Martín Mateo*, Tomo I, Tirant lo Blanc, Valencia, 2000, pág. 162.

electrónicos”⁹. Se trata por tanto, de un procedimiento desarrollado íntegramente por medios electrónicos, ya que el propio concepto habla de “uso exclusivo” de medios telemáticos. “Su distinción con el procedimiento clásico o tradicional recae, pues, en el elemento tecnológico no existiendo en ningún caso una diferenciación conceptual o relativa a la justificación y naturaleza de este instituto previsto en nuestra Constitución (art. 105)”¹⁰. Esta última definición de procedimiento administrativo electrónico es la más próxima a lo establecido por la LPAC de 2015.

Finalmente, las consideraciones conceptuales de lo que debe entenderse o no por procedimiento administrativo electrónico en las Administraciones locales se agravan derivado de la nula adaptación de la normativa de régimen local al modelo de Administración electrónica. Tanto la Ley 7/1985, Reguladora de las Bases de Régimen Local (a pesar de su intensa reforma de 2013 operada mediante la Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local), como en especial el Reglamento de Organización y Funcionamiento de las Administraciones Locales, son normas que siguen caminando al margen o mejor dicho, con sorprendente inobservancia, de la nueva realidad procedimental y de sus instrumentos característicos: sede electrónica, registro electrónico, notificación electrónica, firma electrónica, reuniones de órganos colegiados por medios electrónicos, etc. Precisamente este trabajo pretende aportar claridad en esta problemática.

2. ASPECTOS METODOLÓGICOS DEL PROCESO DE IMPLANTACIÓN DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO ELECTRÓNICO EN LAS ADMINISTRACIONES LOCALES

Todo proceso de reforma o de adaptación en la Administración implica tener que cumplir con una serie de aspectos metodológicos que permitan planificar el proceso de implantación y lograr los objetivos marcados con la reforma que se emprende. Los principios de buen gobierno y buena administración tienen muchos polos y vertientes, pero sin duda, una de ellas debe ser el análisis estratégico de los procesos de reforma administrativa y la

⁹ TINTÓ GIMBERNAT, M., “Administración electrónica y ciberprocedimiento”, *Quaderns 2. Observatorio de la evolución de las instituciones*, Universitat Pompeu Fabra, Barcelona, 2006, pág. 17.; Se utiliza la expresión genérica “medios electrónicos” incluyendo en la misma los medios “electrónicos, informáticos y telemáticos”.

¹⁰ TINTÓ GIMBERNAT, M., “Administración electrónica y ciberprocedimiento”, op. cit., pág. 17.; Coincide en el mismo sentido, OCHOA MONZÓ, J., ¿Hacia la ciberadministración y el ciberprocedimiento?, op. cit., pág. 162.