



Universidad
de La Laguna
Facultad de Derecho



LA COMUNICACIÓN ELECTRÓNICA CON LA ADMINISTRACIÓN: LOS DERECHOS DE LOS CIUDADANOS

Autor: Ana Vanesa Agrella Cabeza

Director: Francisco José Villar Rojas

Grado en Derecho.

Curso Académico 2015-2016.

Convocatoria Julio.

RESUMEN:

El presente trabajo abordará el estudio de los derechos de los ciudadanos en sus relaciones con las Administraciones Públicas a través de los medios electrónicos. Para ello será necesario analizar las disposiciones normativas que regulan el estatuto jurídico de los ciudadanos (principalmente, la Ley 11/2007, del 22 de junio, de acceso electrónico de los ciudadanos a los servicios públicos y la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas); así como, los medios para garantizar el pleno ejercicio y la eficacia de los derechos que el ordenamiento jurídico reconoce en relación al uso de los medios electrónicos en las relaciones entre las Administraciones Públicas y los ciudadanos.

ABSTRACT:

The present work will approach the study of the rights of the citizens and their relations with the Public Administrations by the electronic means. It will be necessary to analyse the normative dispositions that regulate the juridical statute of the citizens (Mainly, the Law 11/2007, of June 22, of electronic access of the citizens to the public services and the Law 39/2015, of October 1, of the Administrative Common Procedure of the Public Administrations) As well as, the means to guarantee the full exercise and the efficiency of the rights that the juridical classification recognises in relation to the use of the electronic means in the relations between the Public Administrations and the citizens.

Índice

1. Introducción.....	pág. 1
2. Ley 11/2007, del 22 de junio, de acceso electrónico de los ciudadanos a los servicios públicos.....	pág. 3
2.1. Precedente: Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común...pág. 3	
2.2. Ley 11/2007, del 22 de junio, de acceso electrónico de los ciudadanos a los servicios públicos.....	pág. 4
2.2.1. Estatuto Jurídico Electrónico.....	pág. 4
(a) Ámbito Subjetivo.....	pág. 5
(b) Derechos.....	pág. 7
2.2.2. Tutela: El Defensor del Usuario.....	pág. 12
2.2.3. Efectividad.....	pág. 14
3. La Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.....	pág. 15
3.1. Estatuto jurídico.....	pág. 15
(a) Ámbito Subjetivo.....	pág. 15
(b) Derechos.....	pág. 18
3.2. Tutela.....	pág. 26
3.3. Efectividad.....	pág. 27
4. Conclusiones.....	pág. 28
5. Bibliografía.....	pág. 30

1. INTRODUCCIÓN

¿Qué entendemos por comunicación electrónica con la administración?

La habilitación de la vía electrónica como un medio para la relación del ciudadano con la Administración; con el objetivo de posibilitar un acceso eficaz y dinámico del interesado, independientemente de sus condicionantes temporales, territoriales y físicos a las Administraciones públicas, siempre de conformidad con la legislación y garantizando la seguridad jurídica.

El estudio jurídico de las comunicaciones electrónicas, presenta dos vertientes:

Por un lado, el análisis de los derechos de los ciudadanos, entendiendo por tales a toda persona física, jurídica y entes sin personalidad que se relacionen, o sean susceptibles de relacionarse con la Administración, a través de la utilización de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (TIC). La implantación de las TICs ha conllevado a la aparición de un régimen jurídico propio, con la finalidad de modificar y adaptar las instituciones y derechos tradicionales que articulan la relación de los ciudadanos con la Administración a estos nuevos medios. La Ley 11/2007, de 22 de junio, de acceso electrónico de los ciudadanos a los servicios públicos, constituye la primera disposición normativa que los derechos de los ciudadanos a comunicarse electrónicamente. La próxima entrada en vigor de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, obliga a estudiar ésta otra.

Por otro lado, la posibilidad de los ciudadanos de comunicarse y relacionarse por medios electrónicos conlleva la obligación de la Administración de dotarse de los medios necesarios y sistemas electrónicos para hacerlo viable. Se trata de pasar a ser una Administración electrónica, la cual es definida por la Comisión Europea de la Unión Europea como: “*La Administración electrónica es el uso de las tecnologías de la Información y Comunicación (TIC) en las Administraciones Públicas, combinado con cambios organizativos y nuevas aptitudes, con el fin de mejorar los servicios públicos y los procesos democráticos y reforzar el apoyo a las políticas públicas*”¹. El objetivo es convertir la tramitación de los procedimientos en papel a procesos electrónicos.

¹ Definición en: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=URISERV%3A124226b>.

El objeto de este trabajo va a ser el estudio de los derechos de los ciudadanos en sus relaciones con las Administraciones Publicas a través de los medios electrónicos; En concreto: los derechos y sus garantías.

2. LEY 11/2007, DEL 22 DE JUNIO, DE ACCESO ELECTRÓNICO DE LOS CIUDADANOS A LOS SERVICIOS PÚBLICOS.

2.1 Precedente: Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.

Las primeras referencias a las comunicaciones electrónicas se encuentran en la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (de aquí en adelante LRJAP-PAC). Esta norma reguló, por primera vez, la utilización de las técnicas y medios electrónicos, informáticos y telemáticos por parte de la Administración para desarrollar su actividad y permitir a los ciudadanos relacionarse con las administraciones cuando fuese compatible con los medios técnicos de que dispongan (art.45).

Asimismo, incorporó un catálogo de derechos al ciudadano respecto de la actuación administrativa (arts. 35 y ss.), conformando el estatuto jurídico ordinario de los ciudadanos respecto de la Administración, derechos subjetivos frente a todas las administraciones. Se trata de derechos de información; derechos de tramitación y documentación (no presentar documentos no exigidos por las normas aplicables al procedimiento o que se encuentren en poder de la Administración actuante); derechos relativos a la relación con los servidores públicos, en particular el respeto y a las facilidades de tramitación; derecho a utilizar la lengua oficial en territorio de la Comunidad Autónoma del ciudadano; derecho a exigir responsabilidades a la Administración y los servidores públicos...

A esa previsión, se debe añadir el artículo 38.9 que regulaba la informatización de registros y archivos, al permitir el establecimiento de registros telemáticos para la recepción o salida de solicitudes, escritos y comunicaciones por medios telemáticos. El artículo 59.3 que permitía la notificación por medios telemáticos si el interesado hubiera señalado dicho medio como preferente o consentido expresamente.

En suma, la LRJAP-PAC contiene por un lado *“una trascendente formulación de los derechos de los ciudadanos en los procedimientos administrativos”*², en su

² Exposición de motivos de la Ley 30/92, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, apartado noveno.

artículo 35 de los “*Derecho de los ciudadanos*”, y por otro lado, en consonancia con el artículo 45, la utilización de la TICs en los trámites con la Administración.

Lo cierto, sin embargo, es que dicha regulación de la administración electrónica devino insuficiente, ya que muchos de los preceptos citados eran facultativos, meras recomendaciones. Ello explica que se dictara la Ley 11/2007, del 22 de junio, de acceso electrónico de los ciudadanos a los servicios públicos (la cual derogó los apartados 9 del artículo 38, los apartados 2, 3 y 4 del artículo 45 y 3 del artículo 59 LRJAP-PAC).

2.2 Ley 11/2007, del 22 de junio, de acceso electrónico de los ciudadanos a los servicios públicos

2.2.1. Estatuto jurídico Electrónico.

La Ley 11/2007, del 22 de junio, de acceso electrónico de los ciudadanos a los servicios públicos (de aquí en adelante LAE), es la primera ley que regula los derechos de los ciudadanos a comunicarse electrónicamente con la Administración.³ Esta Ley, tal y como dice la exposición de motivos, “*pretende dar el paso del «podrán» por el «deberán»*”. Es decir, al reconocerse a los ciudadanos el derecho a relacionarse con las Administraciones Públicas utilizando medios electrónicos, se obliga a éstas a poner todos los medios necesarios para su correcto ejercicio. De esta manera, el carácter facultativo (de mera puesta a disposición de los medios electrónicos) recogido por la ley LRJAP-PAC, queda superado con el reconocimiento de este derecho y la consiguiente obligación de éstas de dotarse de los medios y sistemas electrónicos para que ese derecho pueda ejercerse.

³ Modificada por la Ley 25/2009, de 22 de diciembre, de modificación de diversas leyes para su adaptación a la Ley sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio (arts. 6.3 y 40.2); por la Ley 2/2011, de 4 de marzo, de Economía Sostenible (Disposición adicional tercera) y por la Ley 15/2014, de 16 de septiembre, de racionalización del Sector Público y otras medidas de reforma administrativa (arts. 13.2.b) y 15).

(a) **Ámbito subjetivo.**

Una primera aproximación a esta ley debe ser el estudio del ámbito subjetivo⁴ de los derechos que en ella se integran, para posteriormente analizar los derechos de los ciudadanos para las comunicaciones electrónicas.

Del análisis de los artículos más relevantes para el objeto de este trabajo, en el Título Primero están recogidos los derechos de los ciudadanos en sus relaciones con la Administración Públicas a través de medios electrónicos (artículos 6 al 9). En el artículo 6, que se puede definir como el “*Estatuto jurídico electrónico*”, se reconocen los derechos y posiciones jurídicas a los “ciudadanos”. Ahora bien, para establecer el ámbito subjetivo de esos derechos hay que acudir al concepto de ciudadanos, en la letra h) del Anexo de la LAE:

“Ciudadano: Cualesquiera persona físicas, personas jurídicas y entes sin personalidad que se relacionen, o sean susceptibles de relacionarse, con las Administraciones públicas”

Por lo tanto, los derechos que serán objeto de estudio a continuación, se reconocerán a todos los ciudadanos. A excepción, de la utilización de los sistemas de firma electrónica del DNI para cualquier trámite electrónico con cualquier administración Pública, que se reserva a las personas físicas. No obstante, y debido al importante matiz que va a adquirir posteriormente, es necesario resaltar el artículo 27.6 de la LAE, el cual expone que, reglamentariamente, las Administraciones Públicas podrán establecer la *obligatoriedad* de comunicarse con medios electrónicos a las personas jurídicas o colectivos de personas físicas que por determinadas razones tengan acreditados el acceso y disponibilidad de los medios tecnológicos⁵.

Ahora bien en ese momento, tanto la legislación de la Seguridad Social como la legislación tributaria, imponen la obligación de utilizar los medios electrónicos a las personas jurídicas y a determinados sujetos, cierto que sólo en estos ámbitos.

⁴ Cotino Hueso, L. (2010). El derecho a relacionarse electrónicamente con las Administraciones y el estatuto del ciudadano e- administrado en la Ley 11/2007 y la normativa de desarrollo, en E. Gamero Casado y J. Valero Torrijos (coords.), *La Ley de Administración Electrónica. Comentario Sistemático a la Ley 11/2007, de 22 de junio, de Acceso Electrónico de los Ciudadanos a los Servicios Públicos*. Navarra: Aranzadi. (pp. 177-343).

⁵ Cotino Hueso, L., ob.cit., pg. 200.

Así, en materia de Seguridad Social, la Orden de 3 de abril de 1995 sobre uso de medios electrónicos, informáticos y telemáticos en relación con la inscripción de empresas, afiliación, altas y bajas de trabajadores, cotización y recaudación en el ámbito de la Seguridad Social, reguló por primera vez la utilización de los medios electrónicos, bajo la denominación “Sistema de remisión electrónica de datos (Sistema RED)”. Asimismo, el artículo 30 de la Ley 50/1998, de 30 de diciembre, de medidas fiscales, administrativas y del orden social, estableció la obligación de incorporarse de manera efectiva al Sistema RED a todas las empresas, agrupaciones de empresas y demás sujetos responsables del cumplimiento de la obligación de cotizar, que agrupen más de 100 trabajadores en situación de alta el día 1 de enero de cada ejercicio económico. Y finalmente, la Orden ESS/484/2013, de 26 de marzo (BOE del 28 de marzo de 2013)⁶ sistematizó la regulación anterior y amplió el catálogo de sujetos obligados a comunicarse electrónicamente a través del Sistema RED (artículo 2): empresas, agrupaciones de empresas y demás sujetos responsables del cumplimiento de la obligación de cotizar encuadrados en cualquiera de los regímenes del sistema de la Seguridad Social, con independencia del número de trabajadores que mantengan en alta, estarán obligados a su incorporación al Sistema RED (artículo 2.2 Párrafo primera); y trabajadores incluidos en el Régimen Especial de la Seguridad Social de los Trabajadores por Cuenta Propia o Autónomos, que tengan la condición de empresarios obligados a transmitir por dicho sistema los datos relativos a sus trabajadores, en cuyo caso también estarán obligados a transmitir por el mismo sistema sus propios datos como trabajadores autónomos.

Por su parte, en materia tributaria el Real Decreto 1363/2010, de 29 de octubre, por el que se regulan supuestos de notificaciones y comunicaciones administrativas obligatorias por medios electrónicos en el ámbito de la Agencia Estatal de Administración Tributaria, impone la obligación de recibir por medios electrónicos, las comunicaciones y notificaciones, las personas y entidades que se relacionan a continuación: sociedades anónimas y de responsabilidad limitada; personas jurídicas y entidades sin personalidad jurídica que no tengan nacionalidad española; establecimientos permanentes y sucursales de entidades no residentes; uniones temporales de empresas; agrupaciones de interés económico, agrupaciones de interés

⁶ Deroga la Orden de 3 de abril de 1995.

económico europeas, fondos de pensiones, fondos de capital riesgo, fondos de inversiones, fondos de titulización de activos, fondos de regularización del mercado hipotecario, fondos de titulización hipotecaria y fondos de garantía de inversiones; contribuyentes inscritos en el Registro de Grandes Empresas; contribuyentes que tributen en el régimen de Consolidación Fiscal del Impuesto sobre Sociedades; contribuyentes que tributen en el régimen especial del Grupo de Entidades del IVA; contribuyentes inscritos en el registro de Devolución Mensual del IVA (REDEME); contribuyentes con autorización para presentar declaraciones aduaneras mediante el sistema de transmisión electrónica de datos (EDI).

Queda claro cómo la regulación sectorial ya impuso la obligatoriedad a determinados sujetos de comunicarse electrónicamente con las Administraciones, separándose del marco general de la LAE.

(b) Derechos.

Los derechos de los ciudadanos⁷, regulados en el artículo 6 (compuesto por tres apartados), son los siguientes:

En el apartado primero se efectúa una remisión a los derechos que el artículo 35 de la LRJAP-PAC (Estatuto Jurídico Básico) reconoce a los ciudadanos, así como se añaden los derechos a “*obtener informaciones, realizar consultas y alegaciones, formular solicitudes, manifestar consentimiento, entablar pretensiones, efectuar pagos, realizar transacciones y oponerse a las resoluciones y actos administrativos*”, todo ello a través de los medios electrónicos.

En el segundo apartado se recoge un catalogo de derechos, que se estudian a continuación;

Y en el tercero, se recoge los derechos impuestos por la Directiva de servicios para el establecimiento de actividades de servicios.

Los derechos mencionados antes son los siguientes:

⁷ Cerrillo-i-Martínez, A. (2011). ¿Cómo facilitar el ejercicio de los derechos de los ciudadanos en la Administración Electrónica?. *Revista de los Estudios de Derecho y Ciencia Política de la UOC* (12), 31-43.

“a) A elegir, entre aquellos que en cada momento se encuentren disponibles, el canal a través del cual relacionarse por medios electrónicos con las Administraciones Públicas.”

La ley reconoce el derecho a elegir el canal a través del cual se quiere relacionarse con la Administraciones Públicas. Los medios/canales de los que se disponen se recogen en el artículo 8.2: a) las oficinas de atención presencial, b) los puntos de acceso electrónico y c) servicio de atención telefónica⁸.

“b) A no aportar los datos y documentos que obren en poder de las Administraciones Públicas, las cuales utilizarán medios electrónicos para recabar dicha información siempre que, en el caso de datos de carácter personal, se cuente con el consentimiento de los interesados en los términos establecidos por la Ley Orgánica 15/1999, de Protección de Datos de Carácter Personal, o una norma con rango de Ley así lo determine, salvo que existan restricciones conforme a la normativa de aplicación a los datos y documentos recabados. El citado consentimiento podrá emitirse y recabarse por medios electrónicos.”

El derecho a no aportar los datos y documentos que obren en poder de las Administraciones Públicas⁹, obliga a éstas a usar medios electrónicos para recabarlos de la Administración que los custodie, y a facilitar el acceso a dichos datos, con respeto, en todo caso, a lo establecido en la Ley Orgánica de Protección de Datos de Carácter Personal (artículo 11)¹⁰; Asimismo, este apartado se debe poner en relación con el

⁸ Del Valle García, D. (2013): “La Ley 11/2007, de Acceso Electrónico de los Ciudadanos a los Servicios Públicos y el uso del software libre en la Administración Pública”. *Revista General de Información y Documentación*, (Vol. 23-1), 27-42.

⁹ Derecho al ciudadano que ya se había reconocido en el artículo 35.f) de la LRJ-PAC, aunque se limitaba a la “Administración actuante”, no para todas las Administraciones como el artículo 6.2º. b) LAE.

¹⁰ “Artículo 11 de la Ley Orgánica 15/1999, de Protección de Datos de Carácter Personal: “1. Los datos de carácter personal objeto del tratamiento sólo podrán ser comunicados a un tercero para el cumplimiento de fines directamente relacionados con las funciones legítimas del cedente y del cesionario con el previo consentimiento del interesado...3. Será nulo el consentimiento para la comunicación de los datos de carácter personal a un tercero, cuando la información que se facilite al interesado no le permita conocer la finalidad a que destinarán los datos cuya comunicación se autoriza o el tipo de actividad de aquel a quien se pretenden comunicar. 4. El consentimiento para la comunicación de los datos de carácter personal tiene también un carácter de revocable. 5. Aquel a quien se comuniquen los datos de

artículo 9 de la LAE¹¹ que recoge precisamente la transmisión de esos datos y documentos entre Administraciones Públicas¹².

“c) A la igualdad en el acceso electrónico a los servicios de las Administraciones Públicas.”

El derecho a la igualdad de condiciones, la plena integración de cualquier persona, fuera cuales fueran sus características, aunque también al hecho de que la utilización de comunicaciones electrónicas con las Administraciones públicas no implique una discriminación para los ciudadanos que se relacionen con la Administración por medios no electrónicos.

“d) A conocer por medios electrónicos el estado de tramitación de los procedimientos en los que sean interesados, salvo en los supuestos en que la normativa de aplicación establezca restricciones al acceso a la información sobre aquéllos.”

El derecho a tener a la disposición de los ciudadanos de la información del estado de tramitación de los procedimientos, que se debe poner en relación con el artículo 37 en el que se indica que en los procedimientos administrativos gestionados en su totalidad de manera electrónica, el órgano que tramita el procedimiento debe poner a disposición del interesado un servicio electrónico de acceso restringido donde se pueda consultar dicha información.

“e) A obtener copias electrónicas de los documentos electrónicos que formen parte de procedimientos en los que tengan la condición de interesado.”

carácter personal se obliga, por el solo hecho de la comunicación, a la observancia de las disposiciones de la presente Ley. 6. Si la comunicación se efectúa previo procedimiento de disociación, no será aplicable lo establecido en los apartados anteriores.”

¹¹ Y en el artículo 21 de la Ley Orgánica 15/1999, de Protección de Datos de Carácter Personal.

¹² Piñar Mañas, J.L. (2011) Administración electrónica y protección de datos personales. *Revista jurídica de la Universidad de Santiago de Compostela*. Dedicado a: Estudios sobre la modernización administrativa, (Número Extraordinario 1), 145-175.

Al igual que en el artículo 35 de la LRJ-PAC, aunque con la correspondiente traducción al ámbito electrónico, se obliga a las Administraciones Públicas a facilitar copias electrónicas de los documentos en los que tienen la condición de interesados. Asimismo, el artículo 24 de la LAE regula los registros electrónicos que se crearán para la recepción y remisión de solicitudes, escritos y comunicaciones.

“f) A la conservación en formato electrónico por las Administraciones Públicas de los documentos electrónicos que formen parte de un expediente.”

Para la correcta conservación de los documentos electrónicos en el artículo 31 se establece la creación de los Archivos Electrónicos de documentos, los cuales almacenarán los documentos de las actuaciones administrativas.

“g) A obtener los medios de identificación electrónica necesarios, pudiendo las personas físicas utilizar en todo caso los sistemas de firma electrónica del Documento Nacional de Identidad para cualquier trámite electrónico con cualquier Administración Pública.

h) A la utilización de otros sistemas de firma electrónica admitidos en el ámbito de las Administraciones Públicas.”

El derecho de utilización de la firma electrónica del DNI, regulada posteriormente en los artículos 13 al 16 de las formas de identificación y autenticación, así como la utilización de otros sistemas de firma electrónica, como claves concertadas en un registro previo, aportación de información conocida por ambas partes, entre otros. Por lo tanto, los sistemas de firmas electrónicas se utilizan para garantizar la identificación de los participantes y la autenticidad e integridad de los documentos electrónicos.

i) A la garantía de la seguridad y confidencialidad de los datos que figuren en los ficheros, sistemas y aplicaciones de las Administraciones Públicas.

Precisamente en los archivos electrónicos, citados anteriormente, se debe garantizar *“la integridad, autenticidad, confidencialidad, calidad, protección y conservación de los documentos almacenados”* (art. 31.3).

j) A la calidad de los servicios públicos prestados por medios electrónicos.

Este derecho se traduce en la continua mejora por las Administraciones Públicas de los procedimientos, servicios y prestaciones públicas para que el hecho de realizar los trámites por medios electrónicos suponga una mayor eficiencia, flexibilidad, facilidad de uso...¹³

k) A elegir las aplicaciones o sistemas para relacionarse con las Administraciones Públicas siempre y cuando utilicen estándares abiertos o, en su caso, aquellos otros que sean de uso generalizado por los ciudadanos.”

Con este apartado lo que se quiere es poner acento en el principio de libertad de elección de los medios de acceso a las Administraciones públicas.

Asimismo, tal y como se establece en el preámbulo de la citada ley, para el cumplimiento de todos los preceptos legales será necesario el correspondiente desarrollo normativo¹⁴.

A modo de síntesis, el aspecto más destacable de esta Ley es que pasa de la declaración/recomendación de utilización de los medios electrónicos por parte de las Administraciones, a que estén obligadas a emplearlo por el reconocimiento de derechos a los ciudadanos, señalado como Estatuto Jurídico Electrónico. De esta manera, la LAE permite a los ciudadanos poder relacionarse con la Administración independientemente de su situación territorial, temporal, física o de cualquier otra índole.

¹³ Palomar Olmeda, A. (2007). La Ley de Acceso Electrónico a los Servicios Públicos. En *La Actividad Efectuada por Medios Electrónicos, A propósito de la Ley de Acceso Electrónico a las Administraciones Públicas*. Navarra: Aranzadi. (pp. 79-154).

¹⁴ De la regulación dictada hasta el momento se debe destacar el Real Decreto 1671/2009, de 6 de noviembre, por el que se desarrolla parcialmente la Ley 11/2007, de 22 de junio, de acceso electrónico de los ciudadanos a los servicios públicos, que tiene como finalidad la realización de los derechos reconocidos en la Ley 11/2007, de 22 de junio, tal y como reza la exposición de motivos: *“facilitándolos en la medida que lo permite el estado de la técnica, y la garantía de que no resultan afectados otros bienes constitucionalmente protegidos, como pueden ser la protección de datos, los derechos de acceso a la información administrativa o la preservación de intereses de terceros.”*

Por otra parte, la efectividad de estos “nuevos” derechos de acceso electrónico reconocidos a los ciudadanos además de establecer una serie de obligaciones para las Administraciones Públicas, hace necesaria la creación/modernización de las infraestructuras y servicios de las distintas Administraciones Públicas.

Por último, se debe tener en cuenta con respecto al ámbito subjetivo de la LAE que, en razón del artículo 27.6 y de la implantación en algunas normas sectoriales, se ha pasado del derecho de establecer relaciones electrónicas con la Administración a la obligación de relacionarse electrónicamente para las personas jurídicas. Y que, por lo tanto, de la imposición de interacción electrónica a las personas jurídicas, el paso siguiente será la obligación del uso de las TICs a personas físicas con las dificultades y barreras de acceso que ello comporta.

2.2.2. Tutela: El Defensor del Usuario.

Para garantizar los derechos de los ciudadanos la LAE, en su artículo 7, recoge la figura del “*Defensor del Usuario*” en la Administración General del Estado. La función que se le encomienda es la de atender las quejas, así como de realizar las sugerencias y propuestas pertinentes para mejorar las relaciones de los ciudadanos con las Administraciones Públicas por medios electrónicos.

El Defensor del Usuario debe ser nombrado por el Consejo de Ministros, a propuesta del Ministro de Administraciones Públicas, entre personas de reconocido prestigio en la materia, debiendo desarrollar sus funciones de conformidad con los principios de “*imparcialidad e independencia funcional*”. Anualmente, deberá elaborar un informe que se elevará al Consejo de Ministros y se remitirá al Congreso de los Diputados. En el citado informe se realizará un análisis de las quejas y sugerencias recibidas, así como las propuestas de las actuaciones y medidas a adoptar.

La imparcialidad del Defensor del Usuario es necesaria ya que debe defender los intereses de los usuarios frente a las Administraciones electrónicas, pero se encuentra integrado en el Ministerio de Administraciones Públicas, y debe atender precisamente las quejas y reclamaciones sobre el funcionamiento de la Administración a la que pertenece.

Por otra parte, y tal y cómo establecen algunos estudios¹⁵, quizás hubiera sido más correcto, que el Defensor del Usuario se hubiera configurado como un “adjunto al Defensor del Pueblo”. En este sentido se ha dicho: *“El Defensor del Pueblo tiene como misión la protección y defensa de los derechos fundamentales y las libertades públicas de los ciudadanos. Además controla que la Administración pública actúe conforme a lo dispuesto en el artículo 103.1 de la Constitución es decir, que sirva los intereses generales con objetividad y que actúe de acuerdo con los principios de eficacia, jerarquía, desconcentración, coordinación, y con sometimiento pleno a la ley y al derecho, prohibiéndose expresamente toda arbitrariedad”*¹⁶. Además si comparamos el artículo 33.1 de la Ley Orgánica 3/1981, de 6 de abril, del Defensor del Pueblo con el artículo 7.2 de la Ley 11/2007, de 22 de junio, de acceso electrónico de los ciudadanos a los Servicios Públicos, observamos que a las dos figuras deben elaborar un informe anual de quejas y sugerencias, por lo que se podría realizar un informe conjunto con una sección dedicada a la administración electrónica.

No obstante, frente a este posicionamiento de integración en el defensor del pueblo de la figura del defensor del usuario, si el objetivo fuera poner en valor esta figura de canalización de conflictos y de protección para potenciar la administración electrónica, es entendible la separación de esas figuras tal y como viene regulado en la LAE, para que su actividad no se diluya en el informe del defensor del pueblo.

En cuanto a su ámbito de actuación, esta figura está destinada sólo a la Administración General del Estado, dejando de lado el ámbito de las Administraciones Autonómicas y, sobre todo, el de la Administración Local.

En todo caso, no se puede valorar la eficacia de la figura del defensor del usuario, ni de los informes elaborados por el mismo, ya que no se han podido encontrar y no parece que llegara a constituirse.

¹⁵ Davara Rodríguez, M.A. (2010): *Acceso Electrónico de los ciudadanos a los servicios públicos*. 1ª Edición. Madrid: LA LEY, Wolters Kluwer. (pp. 73- 75); Aguilera Izaguirre, G., y Domínguez Arteaga R. A. (2013) De la Figura del Defensor del Usuario de la Administración Electrónica. *Revista Iustitia* (núm.13), 215-245.

¹⁶ Página web del Defensor del Pueblo: <http://www.defensordelpueblo.es>

2.2.3. Efectividad.

La disposición final tercera de la Ley 11/2007, estableció la fecha del 31 de diciembre de 2009, en el ámbito de la Administración General del Estado y los organismos públicos dependientes de la misma, como término a partir del cual los ciudadanos pudieran ejercer con plenitud sus derechos por medios electrónicos en cualquier procedimiento y actividad de competencia de dicha Administración. De este modo, se observa que la entrada en vigor de las obligaciones exigibles queda demorada (desde el año 2007 hasta el año 2009) a la disponibilidad de los diferentes procedimientos o servicios de modo telemático, pero una vez llegado el término (31 de diciembre de 2009) se podrán ejercer en su totalidad.

En el caso de las CCAA y los Entes Locales en que para el cumplimiento de los derechos y obligaciones de la ley, si bien se establece la misma fecha, se incluye la excepción o remisión a las disponibilidades presupuestarias.

Por último, resaltar que si en primer momento parece razonable que para el cumplimiento de todos los preceptos legales era necesario estos plazos marcados en la citada disposición final tercera; la realidad es que se ha incumplido¹⁷, puesto que estamos muy lejos en la actualidad, donde aún sigue vigente esta ley de llegar a disfrutar de muchos de los derechos que en ella se enumeran.

¹⁷ Principalmente por la crisis económica que se inicio en el año 2008.

3. LA LEY 39/2015, DE 1 DE OCTUBRE, DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO COMÚN DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS

3.1. Estatuto jurídico

La regulación estudiada quedara derogada con la entrada en vigor de la Ley 39/2015, que incorpora variaciones en la regulación de los derechos de los ciudadanos en las comunicaciones electrónicas con la administración. La Ley 11/2007 estableció el derecho de los ciudadanos a relacionarse electrónicamente con las Administraciones Públicas, así como la obligación de éstas de dotarse de los medios y sistemas necesarios para que ese derecho pudiera ejercerse. Sin embargo, su efectiva implantación exige una integración normativa entre los procedimientos administrativos y la tramitación de los mismos electrónicamente, así como la refundición de los derechos de los administrados a comunicarse electrónicamente; pero, sobre todo un impulso a la instauración de los procedimientos de manera electrónica.

La Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas¹⁸, da ese paso. En particular, esa norma regula los siguientes aspectos: los sujetos obligados a relacionarse electrónicamente con la Administración, los derechos de los mismos, el apoderamiento electrónico, el registro electrónico, el punto de acceso general electrónico de la Administración, el archivo único electrónico y los medios de identificación e autenticación.

(a) Ámbito Subjetivo.

En cuanto al ámbito subjetivo, la principal novedad de la Ley 39/2015 es la obligación a determinados sujetos de emplear los medios electrónicos. El artículo 14 bajo el título: “Derecho y obligación de relacionarse electrónicamente con las Administraciones Públicas”, dispone:

¹⁸ González-Varas Ibáñez, S. Las claves de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (2015) *Revista de opinión* (Nº. 8), 110-116; Menéndez U. (2015) Principales novedades introducidas por las leyes 39/2015 Y 40/2015 en materia de procedimiento administrativo y régimen jurídico de las Administraciones públicas. *Actualidad Jurídica* (41), 85-95

“1. Las personas físicas podrán elegir en todo momento si se comunican con las Administraciones Públicas para el ejercicio de sus derechos y obligaciones a través de medios electrónicos o no, salvo que estén obligadas a relacionarse a través de medios electrónicos con las Administraciones Públicas. El medio elegido por la persona para comunicarse con las Administraciones Públicas podrá ser modificado por aquella en cualquier momento.

2. En todo caso, estarán obligados a relacionarse a través de medios electrónicos con las Administraciones Públicas para la realización de cualquier trámite de un procedimiento administrativo, al menos, los siguientes sujetos: a) Las personas jurídicas. b) Las entidades sin personalidad jurídica. c) Quienes ejerzan una actividad profesional para la que se requiera colegiación obligatoria, para los trámites y actuaciones que realicen con las Administraciones Públicas en ejercicio de dicha actividad profesional. En todo caso, dentro de este colectivo se entenderán incluidos los notarios y registradores de la propiedad y mercantiles. d) Quienes representen a un interesado que esté obligado a relacionarse electrónicamente con la Administración. e) Los empleados de las Administraciones Públicas para los trámites y actuaciones que realicen con ellas por razón de su condición de empleado público, en la forma en que se determine reglamentariamente por cada Administración.

3. Reglamentariamente, las Administraciones podrán establecer la obligación de relacionarse con ellas a través de medios electrónicos para determinados procedimientos y para ciertos colectivos de personas físicas que por razón de su capacidad económica, técnica, dedicación profesional u otros motivos quede acreditado que tienen acceso y disponibilidad de los medios electrónicos necesarios.”

Lo primero que se debe destacar, es cómo se establecen dos planos:

Los sujetos no obligados a relacionarse electrónicamente con la Administración y por otro lado, los sujetos que han de relacionarse electrónicamente con la Administración.

Las personas físicas podrán elegir en todo momento si se comunican o no con las Administraciones públicas a través de medios electrónicos.

En cambio, quedan obligados a utilizar tales medios, quienes ejerzan una actividad profesional para la que se requiera colegiación obligatoria, cuando realicen trámites y actuaciones en ejercicio de dicha actividad profesional, y las personas que reglamentariamente se determinen, cuando por razón de su capacidad económica, técnica, dedicación profesional u otros motivos quede acreditado que tienen acceso y disponibilidad de los medios electrónicos necesarios. En todo caso, las personas jurídicas, las entidades sin personalidad jurídica, los representantes de personas obligadas y los empleados de las Administraciones Públicas estarán obligados a relacionarse a través de medios electrónicos.

En este punto, es preciso resaltar el caso de las entidades sin personalidad jurídica. Es discutible que no se equiparen con las personas físicas, sino que se las considere sujetos obligados a relacionarse a través de medios electrónicos con las Administraciones Públicas. No fue una decisión pacífica, algunas enmiendas quisieron suprimir este apartado del Proyecto de Ley, ya que *“las entidades sin personalidad jurídica no dejan de ser, en definitiva, entidades constituidas por personas físicas, y hoy en día persiste la dificultad —cuando no imposibilidad— de muchas personas físicas —por razones de edad, enfermedad, discapacidad, formación...— de relacionarse con las Administraciones Públicas por medios electrónicos”*.¹⁹

Por otra parte, también en cuanto a los sujetos obligados, la ley habilita a que se pueda regular reglamentariamente, la obligación de relacionarse con la Administración de ciertas personas físicas, creando cierta incertidumbre.

La relación con la administración electrónica es para unos un derecho y para otros un deber, pero el uso o no de medios electrónicos, en ningún caso, debe suponer la desigualdad entre los sujetos no obligados a relacionarse electrónicamente y los que sí están obligados, en lo que respecta a las garantías jurídicas mínimas para el correcto desarrollo de los derechos.

¹⁹ Enmienda NÚM 74 al Proyecto de Ley del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (Boletín Oficial de las Cortes Generales Núm. 155-2 del 28 de Julio de 2015).

Relacionado con lo subjetivo, pero en otro plano, es obligado destacar la regulación de la representación (art. 5). Se incluyen nuevos medios para acreditarla como son el apoderamiento electrónico en la correspondiente sede electrónica, o la acreditación de su inscripción en el registro electrónico de apoderamientos de la Administración Pública u Organismo competente. Se dispone, igualmente la posibilidad de la habilitación a determinadas personas físicas o jurídicas autorizadas para operar electrónicamente en representación de los interesados.²⁰

Igualmente, se dispone la obligación de cada Administración Pública cuente con un registro electrónico de apoderamientos. El registro debe ser plenamente interoperable con el de otras administraciones (artículo 6).

(b) Derechos.

Los **derechos** que tienen los sujetos que se relacionan con las Administraciones Públicas se recogen en esta ley en dos artículos. Por un lado, se va a realizar un análisis jurídico del artículo 13 de los *“Derechos de las personas en sus relaciones con las Administraciones Públicas”*²¹. Por otro parte, se hará una breve reseña al artículo 53 de los *“Derechos del interesado en el procedimiento administrativo”*. Por lo cual, se puede observar cómo a diferencia del artículo 35 de la LRJAP-PAC o el artículo 6 de la LAE, en la Ley 39/2015 se establecen dos listas de derechos que se estudiarán a continuación²².

Pues bien, el artículo 13 enumera los siguientes derechos:

²⁰ Artículo 5.7 de la Ley 39/2015: *“Las Administraciones Públicas podrán habilitar con carácter general o específico a personas físicas o jurídicas autorizadas para la. Dicha habilitación deberá especificar las condiciones y obligaciones a las que se comprometen los que así adquieran la condición de representantes, y determinará la presunción de validez de la representación salvo que la normativa de aplicación prevea otra cosa. Las Administraciones Públicas podrán requerir, en cualquier momento, la acreditación de dicha representación. No obstante, siempre podrá comparecer el interesado por sí mismo en el procedimiento”*.

²¹ Nótese que se regula como los derechos de las “personas” y no como hasta ahora que se hacía referencia a los derechos de los “ciudadanos”.

²² Villafañez, R. (2016): Los medios electrónicos en la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del procedimiento administrativo común de las Administraciones Públicas. *“Revista de Jurisprudencia”*(nº 1- Mayo 2016).

“a) A comunicarse con las Administraciones Públicas a través de un Punto de Acceso General electrónico de la Administración”

Como podemos observar, con la referencia al Punto de Acceso General, se facilita la relación de los ciudadanos con las administraciones públicas al ser la puerta de entrada vía internet a los servicios públicos. Ahora bien, esta posibilidad no aparece con esta ley, sino que ya estaba regulado por Orden HAP/1949/2014, de 13 de octubre, por la que se regula el Punto de Acceso General de la Administración General del Estado y se crea su sede electrónica.

Asimismo destacar en este punto, la enmienda 69 del Proyecto de Ley, en la cual se deja de manifiesto una crítica a este apartado (y al artículo 14 citado anteriormente), ya que si bien en la Ley se reitera la referencia al canal electrónico y al derecho del ciudadano a comunicarse con las Administraciones Públicas, esto supone una gran diferencia con la regulación actual, puesto que casi se quiere circunscribir las relaciones con la administración al ámbito exclusivamente electrónico. Además, se insiste en la necesidad de que por otro lado sigan existiendo las oficinas y los servicios presenciales, para poder garantizar la igualdad.

El derecho a comunicarse con las Administraciones con la sustitución del papel por soportes electrónicos tiene una clara manifestación en las notificaciones electrónicas²³, las cuales, tal y como recoge el artículo 41, se practicarán “preferentemente” por medios electrónicos. No obstante, resultará de obligada utilización en los casos en los que el interesado resulte obligado a recibirlas por esa vía (por lo que lo debemos poner en relación con el artículo 14). Se prevé que reglamentariamente se pueda establecer la obligación de presentar determinados documentos o recibir las notificaciones por medios electrónicos para ciertos colectivos de personas físicas, cuando por razón de su capacidad económica, técnica, dedicación profesional u otros motivos quede acreditado que tienen acceso y disponibilidad de los medios electrónicos necesarios²⁴. Esta previsión crea cierta incertidumbre. Asimismo, a través de los dispositivos electrónicos y/o dirección de correo electrónico, e

²³ Mayor Gómez, R. (2015): “La notificación administrativa en la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del procedimiento administrativo común de las administraciones públicas: novedades y cuestiones jurídicas controvertidas”. *Revista del Gabinete Jurídico de Castilla-La Mancha* (Nº. 4), 71-99.

²⁴ Menéndez, U., ob.cit., pg. 87.

independientemente que la notificación se haya realizado en papel o por medios electrónicos, las Administraciones informarán de la puesta a disposición de las notificaciones en sus sedes electrónicas (art.41.6).

En cuanto a la práctica de la notificación por medios electrónicos, en el artículo 43.1, se establecen dos posibilidades al señalar que: *“se practicarán mediante comparecencia en la sede electrónica de la Administración u Organismo actuante, a través de la dirección electrónica habilitada única o mediante ambos sistemas, según disponga cada Administración u Organismo”*. La comparecencia en sede electrónica se identifica con *“el acceso por el interesado o su representante debidamente identificado al contenido de la notificación”*. Y esa comparecencia se puede realizar, accediendo a las notificaciones, a través del denominado Punto de Acceso General electrónico de la Administración (art. 43.4), que cómo estudiamos *“funcionará como portal de acceso”*.

En la LAE, en el artículo 28.1, se establecía: *“Para que la notificación se practique utilizando algún medio electrónico se requerirá que el interesado haya señalado dicho medio como preferente o haya consentido su utilización”*. Ahora la Ley 39/2015 viene a establecer lo contrario en su artículo 41.1: *“Las notificaciones se practicarán preferentemente por medios electrónicos y, en todo caso, cuando el interesado resulte obligado a recibirlas por esta vía”*. Con esto, lo que se pretende es que, en el caso de las personas obligadas a relacionarse electrónicamente, en todo caso recibirán las notificaciones por este medio; y que aquellos sujetos no obligados a relacionarse con la Administración queden vinculados a los medios electrónicos por notificarlos, preferentemente, por esta vía. No obstante, estos últimos pueden comunicar a la Administración, a través de los modelos normalizados, que las notificaciones sucesivas se practiquen o dejen de practicarse por medios electrónicos.

“b) A ser asistidos en el uso de medios electrónicos en sus relaciones con las Administraciones Públicas”.

Necesariamente se debe entender este apartado en conjunción con el artículo 12, estableciendo en ambos preceptos el derecho de tener a disposición de los interesados canales de acceso, prestándole asistencia para el manejo de medios electrónicos, entre

otros. Conformando así un sistema de protección para el correcta implantación del uso de todo este catálogo de derechos²⁵.

“c) A utilizar las lenguas oficiales en el territorio de su Comunidad Autónoma, de acuerdo con lo previsto en esta Ley y en el resto del ordenamiento jurídico.”

La utilización de medios electrónicos permite el acceso personalizado, por lo que permite garantizar de forma más sencilla la utilización de las lenguas autonómicas cooficiales en función de las preferencias del ciudadano.

“d) Al acceso a la información pública, archivos y registros, de acuerdo con lo previsto en la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno y el resto del Ordenamiento Jurídico.”

En lo que se refiere a la tramitación del procedimiento administrativo, en el artículo 16 y posteriormente en el artículo 31 se recoge la regulación del Registro electrónico general²⁶. Cada Administración debe de disponer de un Registro Electrónico General *“en el que se hará el correspondiente asiento de todo documento que sea presentado o que se reciba de cualquier órgano administrativo”*. Este Registro General facilitará el acceso a los registros electrónicos de cada organismo, estando totalmente *“interoperable e “interconectado”* con aquellos. En la sede electrónica de acceso a cada registro debe aparecer la relación actualizada de trámites que pueden iniciarse en el mismo. Asimismo, se podrán digitalizar los documentos presentados de manera presencial para su incorporación al expediente administrativo electrónico y devolverse al interesado.²⁷

²⁵ Ver en el siguiente apartado : Tutela de los derechos

²⁶ A diferencia de la LAE, que no preveía la centralización a un registro general sino registros electrónicos en cada Administración Pública.

²⁷ El cómputo de plazos en los registros se regula principalmente en el artículo 31 que traspone, en lo esencial, la regulación del art. 26 de la Ley 11/2007. El registro electrónico *“se regirá a efectos de cómputo de los plazos, por la fecha y hora oficial de la sede electrónica de acceso, que deberá contar con las medidas de seguridad necesarias para garantizar su integridad y figurar de modo accesible y visible”*. Y, en cuanto a su funcionamiento, permitirá la presentación de documentos todos los días del año durante las veinticuatro horas (art. 31.2), si bien, a los efectos del cómputo de los plazos fijado en

Este Registro Electrónico General difiere en muy pocos aspectos de los Registros Electrónicos del artículo 24 de la LAE. Si bien, en el citado artículo se recogía la posibilidad de la existencia de, al menos, un sistema de registro electrónico en cada Administración pública para recibir todo tipo de solicitudes, escritos o comunicaciones dirigidas a esa administración; en el artículo 16 de la ley 39/2015 se obliga a la creación del citado Registro.

En cuanto a los archivos electrónicos, en el artículo 17 se establece que “cada Administración deberá mantener un archivo electrónico único de los documentos electrónicos que correspondan a procedimientos finalizados”. Se trata de una regulación que se diferencia del artículo 31 de la LAE en donde no existía sino una mera posibilidad de almacenamiento por medios electrónicos. Sin embargo, en el caso de procedimientos administrativos ya iniciados cuando entre en vigor la Ley 39/2015, no será obligatorio su almacenamiento electrónico, siempre que sea posible se lleve a cabo la digitalización de los documentos en papel asociados a tales procedimientos (Disposición Transitoria Primera²⁸).

“e) A ser tratados con respeto y deferencia por las autoridades y empleados públicos, que habrán de facilitarles el ejercicio de sus derechos y el cumplimiento de sus obligaciones.

f) A exigir las responsabilidades de las Administraciones Públicas y autoridades, cuando así corresponda legalmente.”

Tanto el apartado e) como el apartado f) son dos derechos básicos del administrado que en el ámbito electrónico que no presentan ninguna aclaración adicional.

días hábiles, la presentación en un día inhábil se entenderá realizada en la primera hora del primer día hábil siguiente. En caso de hacerlo de forma presencial, los documentos deberán ser digitalizados e incorporados al expediente electrónico (art. 27).

²⁸ Disposición transitoria primera. Archivo de documentos: 1. *El archivo de los documentos correspondientes a procedimientos administrativos ya iniciados antes de la entrada en vigor de la presente Ley, se regirán por lo dispuesto en la normativa anterior.* 2. *Siempre que sea posible, los documentos en papel asociados a procedimientos administrativos finalizados antes de la entrada en vigor de esta Ley, deberán digitalizarse de acuerdo con los requisitos establecidos en la normativa reguladora aplicable.*

“g) A la obtención y utilización de los medios de identificación y firma electrónica contemplados en esta Ley.”

En los artículos 9 y siguientes, se refleja como en esta ley se ha separado entre la identificación del administrado en el procedimiento administrativo, de la firma electrónica la cual se exigirá sólo cuando haya de acreditarse la voluntad y consentimiento del interesado. De esta manera, se establece para que y a través de qué medios se considera válidamente identificado el sujeto y por otro parte, cuando se entiende que ha “firmado” electrónicamente un documento. Se debe destacar que la firma debe ser obligatoriamente exigida por las Administraciones Públicas a los interesados para que estos puedan formular solicitudes, presentar declaraciones responsables o comunicaciones, interponer recursos, desistir de acciones y renunciar a derechos (art.11.2). Esta firma absorbe la identificación, como se deriva de la disposición contenida en el art.10.4, según la cual: *“Cuando los interesados utilicen un sistema de firma de los previstos en este artículo, su identidad se entenderá ya acreditada mediante el propio acto de la firma”*.

Con el nuevo articulado se da la posibilidad de utilizar diversos medios de identificación, siempre y cuando, en palabras de la nueva regulación, estén incluidos en una «Lista de confianza de prestadores de servicios de certificación»²⁹.

“h) A la protección de datos de carácter personal, y en particular a la seguridad y confidencialidad de los datos que figuren en los ficheros, sistemas y aplicaciones de las Administraciones Públicas.”

Las Administraciones Públicas deben cumplir con los principios recogidos en la Ley 15/1999, de protección de datos de carácter personal. Deben existir medidas de seguridad que garanticen la integridad, autenticidad, confidencialidad, calidad, protección y conservación de documentos almacenados y, en particular, aseguren la identificación de los usuarios y el control de los accesos, así como el ya citado derecho

²⁹ La Ley 59/2003, de 19 de diciembre, de firma electrónica establece en su artículo 30, y disposición transitoria segunda, que los prestadores de servicios de certificación deberán comunicar al Ministerio de Industria, Energía y Turismo, para su posterior inclusión en la «Lista de confianza de prestadores de servicios de certificación».

fundamental a la protección de datos. Este precepto reproduce el artículo 6.2. i)³⁰ de la LAE, incluyendo la necesaria Protección de los Datos de Carácter Personal que se referenciaba en el artículo 6.2.b)³¹ de la LAE.

“i) Cualesquiera otros que les reconozcan la Constitución y las leyes.”

A su vez, todos los derechos expuestos se deben relacionar con los del artículo 53 referido a los interesados³² en el procedimiento administrativo, destacando el apartado a:

“a) A conocer, en cualquier momento, el estado de la tramitación de los procedimientos en los que tengan la condición de interesados; el sentido del silencio administrativo que corresponda, en caso de que la Administración no dicte ni notifique resolución expresa en plazo; el órgano competente para su instrucción, en su caso, y resolución; y los actos de trámite dictados. Asimismo, también tendrán derecho a acceder y a obtener copia de los documentos contenidos en los citados procedimientos”.

³⁰ Artículo 6 i) de la LAE: *“i) A la garantía de la seguridad y confidencialidad de los datos que figuren en los ficheros, sistemas y aplicaciones de las Administraciones Públicas”.*

³¹ Artículo 6 b) de la LAE: *“b) A no aportar los datos y documentos que obren en poder de las Administraciones Públicas, las cuales utilizarán medios electrónicos para recabar dicha información siempre que, en el caso de datos de carácter personal, se cuente con el consentimiento de los interesados en los términos establecidos por la Ley Orgánica 15/1999, de Protección de Datos de Carácter Personal, o una norma con rango de Ley así lo determine, salvo que existan restricciones conforme a la normativa de aplicación a los datos y documentos recabados. El citado consentimiento podrá emitirse y recabarse por medios electrónicos.”*

³² Se debe por tanto distinguir los derechos del artículo 13 de los del artículo 53 puesto que estos hacen referencia a tener la condición de interesado, la cual se adquiere de conformidad a lo dispuesto en el artículo 4 : *“1. Se consideran interesados en el procedimiento administrativo: a) Quienes lo promuevan como titulares de derechos o intereses legítimos individuales o colectivos. b) Los que, sin haber iniciado el procedimiento, tengan derechos que puedan resultar afectados por la decisión que en el mismo se adopte. c) Aquellos cuyos intereses legítimos, individuales o colectivos, puedan resultar afectados por la resolución y se personen en el procedimiento en tanto no haya recaído resolución definitiva. 2. Las asociaciones y organizaciones representativas de intereses económicos y sociales serán titulares de intereses legítimos colectivos en los términos que la Ley reconozca. 3. Cuando la condición de interesado derivase de alguna relación jurídica transmisible, el derecho-habiente sucederá en tal condición cualquiera que sea el estado del procedimiento.”*

Pero, señala este apartado que:

“Quienes se relacionen con las Administraciones Públicas a través de medios electrónicos, tendrán derecho a consultar la información a la que se refiere el párrafo anterior, en el Punto de Acceso General electrónico de la Administración que funcionará como un portal de acceso. Se entenderá cumplida la obligación de la Administración de facilitar copias de los documentos contenidos en los procedimientos mediante la puesta a disposición de las mismas en el Punto de Acceso General electrónico de la Administración competente o en las sedes electrónicas que correspondan”.

De conformidad con lo explicado en el artículo 13 apartado a, los interesados se comunicaran con las Administraciones Públicas a través del Punto de Acceso General, siendo la vía de entrada a los servicios públicos para consultar la información y documentación oportuna.

Y el apartado h:

“h) A cumplir las obligaciones de pago a través de medios electrónicos previstos en el artículo 98.2”

Otro medio para relacionarse electrónicamente con la administración, es la posibilidad de realizar pagos por medios electrónicos. En el artículo 98.2 se establece que la obligación de pago que sea producto de una sanción pecuniaria, multa... se deberá efectuar preferentemente por medios electrónicos como: Tarjeta de crédito y débito; Transferencia bancaria; Domiciliación bancaria...

A su vez, en este artículo 53 se puede observar que la Ley incorpora una relación de derechos que se deben adicionar a los derechos principales del artículo 13, con la finalidad de conseguir el respaldo jurídico de derechos a los ciudadanos para la comunicación con las Administraciones Públicas por medios electrónicos.

En conclusión, el artículo 13 "Derechos de las personas en sus relaciones con las Administraciones Públicas" y el artículo 53 "Derechos del interesado en el procedimiento administrativo" de la Ley 39/2015 con ligeras variaciones (y no por ello menos importantes), repite el artículo 35 de la Ley 30/92 y el artículo 6 de la Ley 11/2007. Es decir, junto a los derechos del estatuto jurídico básico de los ciudadanos en

sus relaciones con las Administraciones Publicas, se prevén derechos de relacionarse electrónicamente con la Administración y de ser asistidos en el uso de tales medios por parte de esta, que conformarían el estatuto jurídico electrónico.

3.2. Tutela de los derechos

La figura del Defensor del Usuario prevista por la LAE, que velaba para la protección de los derechos del ciudadano en su relación electrónica con la Administración, desaparece con la nueva regulación. No se ve reemplazada por ninguna figura que desempeñe sus funciones.

Ahora bien, en materia de tutela se debe aludir a la creación de unidades de apoyo en el uso de medios electrónicos que se recogen el artículo 12 de la Ley 39/2015 y que pueden suplir de alguna manera las funciones del mismo (por supuesto no desde el punto de atender las quejas de los ciudadanos, sino desde la perspectiva de mejorar y ayudar en las relaciones de los ciudadanos con las Administraciones Públicas por medios electrónicos).

Al igual que en el artículo 6.2.a) de la Ley 11/2007, el artículo 12 establece el derecho/obligación de garantizar a los interesados el poder relacionarse electrónicamente a través de la puesta a su disposición de canales de acceso. A ello se suma el que las Administraciones Públicas deberán asistir en el uso de los medios electrónicos a los ciudadanos, sobre todo en lo referente: *“a la identificación y firma electrónica, presentación de solicitudes a través del registro general y obtención de copias auténticas”* (art.12.2). A este fin aquellas deben ofrecer la posibilidad, en el caso de no disponer de medios electrónicos, de identificarse o firmar electrónicamente a través de un funcionario público dotado para ello. En concreto se establece:

“Su identificación o firma electrónica en el procedimiento administrativo podrá ser válidamente realizada por un funcionario público mediante el uso del sistema de firma electrónica del que esté dotado para ello. En este caso, será necesario que el interesado que carezca de los medios electrónicos necesarios se identifique ante el funcionario y preste su consentimiento expreso para esta actuación, de lo que deberá quedar constancia para los casos de discrepancia o litigio.”

La ley propone la creación “un registro u otro sistema equivalente” (art.12.3) de los funcionarios habilitados para la identificación o firma donde consten los funcionarios habilitados para la identificación o firma regulada en el citado artículo. Cada uno de estos registros o sistemas deberán ser plenamente interoperables y estar interconectados con los de las restantes Administraciones Públicas.

Con ello, lo que se pretende es que aquellas personas físicas no obligadas a relacionarse con la Administración por medios electrónicos y que puedan tener problemas (por ejemplo, personas de edad avanzada) se les eliminen los obstáculos de cara a alcanzar la referida relación electrónica.

No obstante, la asistencia en el uso de medios electrónicos no está abierta a todos los interesados en un determinado procedimiento, puesto que el propio artículo 12.2 excluye a los sujetos obligados a relacionarse por medios electrónicos este derecho de asistencia, siendo estos quienes necesitan más ayuda y mayor soporte para poder operar electrónicamente de manera adecuada.³³

3.3. Efectividad de los derechos

La Ley 39/2015, en la disposición final séptima, establece su entrada en vigor, con carácter general, al año de su publicación en el Boletín Oficial del Estado. Sin embargo, para los preceptos referidos al registro electrónico de apoderamientos, registro electrónico, registro de empleados públicos habilitados, punto de acceso general electrónico de la Administración y archivo único electrónico se establece un plazo de dos años para la entrada en vigor. Por lo tanto, no será hasta el 2 de octubre del 2018, cuando sean plenamente efectivas las modificaciones en lo que respecta a lo electrónico de las relaciones con la Administración.

Por otra parte, la Disposición Transitoria cuarta establece que, durante este periodo en el cual no han entrado en vigor los citados preceptos, las Administraciones Públicas mantendrán los mismos canales, medios o sistemas electrónicos vigentes relativos a dichas materias, que permitan garantizar el derecho de las personas a relacionarse electrónicamente con las Administraciones.

³³Gamero Casado, E. (Enero-Marzo 2016): “Panorámica de la Administración electrónica en la nueva legislación Administrativa Básica”. *Revista Española de Derecho Administrativo* (175), 15- 27.

4. CONCLUSIONES

1ª) La Ley 11/2007, de Acceso Electrónico y la Ley 39/2015, del Procedimiento Administrativo Común diseñan el estatuto jurídico electrónico, que integra los derechos de los ciudadanos en sus relaciones con la Administración Públicas a través de medios electrónicos.

2ª) En lo que respecta al ámbito subjetivo, la LAE configura como titulares de esos derechos a todos los ciudadanos, pero sin establecer obligación alguna de relacionarse electrónicamente. Sin embargo, ya en esos momentos, la legislación sectorial empezó a regular la obligación de utilizar los medios electrónicos a determinados sujetos. Con todo ello, la Ley 39/2015 establece una distinción entre sujetos obligados a relacionarse electrónicamente y los sujetos que no: por un lado, las personas físicas que podrán elegir en todo momento el medio en el que se van a comunicar con las Administraciones; y por otro lado, las personas jurídicas, las entidades sin personalidad, los profesionales que deban colegiarse obligatoriamente, para las actuaciones en el marco de su actividad profesional, entre otros van a estar obligatoriamente relacionados de manera electrónica con la Administración.

3ª) En cuanto al catalogo de derechos, tal y como señale en la primera conclusión, la LAE y la Ley 39/2015 van a determinar los derechos de los que disponen los ciudadanos en sus comunicaciones electrónicas. La LAE regulo en su artículo 6, por primera vez, los derechos de los ciudadanos en sus relaciones electrónicas y la ley 39/2015 sistematiza, en dos de sus artículos: el 13 y el 53, los derechos que dispone el ciudadano a la hora de enfrentarse a un procedimiento electrónico. Asimismo, de todo este catalogo de derechos, merecen especial mención el derecho a comunicarse con las Administraciones a través de un punto de acceso electrónico (art. 13 a)) y el derecho a ser asistidos en el uso de los medios electrónicos (art. 13 b)), ya que van a ser vía/ canal para que se puedan desarrollar el resto de derechos que conforman el estatuto jurídico electrónico.

4ª) Por otro lado, con respecto a la tutela de los derechos, la LAE diseño una figura orgánica para la protección de los sujetos en las relaciones con la Administración: el Defensor del Usuario. Dicha figura sería la encargada de atender las quejas, así como de realizar las sugerencias y propuestas. Sin embargo, en la nueva regulación desaparece la misma pero se establece la obligación a las Administraciones de prestar

asistencia para el uso de los medios electrónicos (para en la medida de lo posible asistir a los ciudadanos en las relaciones a través de estos nuevos medios).

5ª) En cuanto a la efectividad, la Ley 11/2007 estableció unos plazos razonables para el cumplimiento de todos los preceptos legales; sin embargo, al llegar a término fueron incumplidos, principalmente por la crisis económica en la que se vio sumida España.

Por su parte, la ley 39/2015 fija un plazo de dos años para la plena efectividad de las relaciones electrónicas. Pero parece difícil que, en un marco como el actual, caracterizado por la inestabilidad política y la lenta recuperación de la crisis económica, se pueda constituir como la actuación habitual de las Administraciones la gestión de los procedimientos de manera electrónica.

6ª) En definitiva, la instauración de la Administración Electrónica no puede suponer una barrera de obstáculos que impidan o dificulten el ejercicio de los derechos de los ciudadanos. Lo que se debe pretender conseguir es que las Administraciones Públicas ofrezcan un mejor servicio a los ciudadanos, para que puedan ejercer sus derechos de la manera más satisfactoria.

5. BIBLIOGRAFÍA

- ❖ Aguilera Izaguirre, G., y Domínguez Arteaga R. A. (2013) De la Figura del Defensor del Usuario de la Administración Electrónica. *Revista Iustitia* (núm.13), 215-245.
- ❖ Cerrillo-i-Martínez, A. (2011). ¿Cómo facilitar el ejercicio de los derechos de los ciudadanos en la Administración Electrónica? *Revista de los Estudios de Derecho y Ciencia Política de la UOC* (12), 31-43.
- ❖ Cotino Hueso, L. (2010). El derecho a relacionarse electrónicamente con las Administraciones y el estatuto del ciudadano e- administrado en la Ley 11/2007 y la normativa de desarrollo. En E. Gamero Casado y J. Valero Torrijos (coords.), *La Ley de Administración Electrónica. Comentario Sistemático a la Ley 11/2007, de 22 de junio, de Acceso Electrónico de los Ciudadanos a los Servicios Públicos* Navarra: Aranzadi. (pp. 177-343).
- ❖ Davara Rodríguez, M.A. (2010): *Acceso Electrónico de los ciudadanos a los servicios públicos*. 1ª Edición. Madrid: LA LEY, Wolters Kluwer. (pp.73-75).
- ❖ Del Valle García, D. (2013): “La Ley 11/2007, de Acceso Electrónico de los Ciudadanos a los Servicios Públicos y el uso del software libre en la Administración Pública”. *Revista General de Información y Documentación*, (Vol. 23-1), 27-42.
- ❖ Gamero Casado, E. (Enero-Marzo 2016): “Panorámica de la Administración electrónica en la nueva legislación Administrativa Básica”. *Revista Española de Derecho Administrativo* (175), 15- 27.
- ❖ González-Varas Ibáñez, S. Las claves de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (2015) *Revista de opinión* (Nº. 8), 110-116.
- ❖ Guillén Caramés, J. (2010) *La administración electrónica: ¿Mito o realidad para los ciudadanos del siglo XXI?*. Madrid: Centro PwC & IE del Sector Público.

- ❖ Mayor Gómez, R. (2015): “La notificación administrativa en la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del procedimiento administrativo común de las administraciones públicas: novedades y cuestiones jurídicas controvertidas”. *Revista del Gabinete Jurídico de Castilla-La Mancha* (Nº. 4), 71-99.

- ❖ Menéndez U. (2015) Principales novedades introducidas por las leyes 39/2015 Y 40/2015 en materia de procedimiento administrativo y régimen jurídico de las Administraciones públicas. *Actualidad Jurídica* (41), .85-95.

- ❖ Palomar Olmeda, A. (2007). La Ley de Acceso Electrónico a los Servicios Públicos. En *La Actividad Efectuada por Medios Electrónicos, A propósito de la Ley de Acceso Electrónico a las Administraciones Públicas* Navarra: Aranzadi. (pp. 79-154).

- ❖ Piñar Mañas, J.L. (2011) Administración electrónica y protección de datos personales. *Revista jurídica de la Universidad de Santiago de Compostela*. Dedicado a: Estudios sobre la modernización administrativa, (Número Extraordinario 1), 145-175.

- ❖ Valero Torrijos, J. (2009). Las garantías jurídicas en la Administración Electrónica: ¿avance o retroceso? *En Intervención General de la Administración del Estado* (22) 19-29.

- ❖ Villafáñez, R. (2016): Los medios electrónicos en la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del procedimiento administrativo común de las Administraciones Públicas. "*Revista de Jurisprudencia*"(nº 1- Mayo 2016).