LA ADMINISTRACIÓN ELECTRÓNICA EN LA NUEVA LEY DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO COMÚN

EDICIONES FRANCIS LEFEBVRE

I. Introducción

Muchos son los comentarios, calificaciones y opiniones doctrinales que se han desplegado en relación con las virtudes y defectos de la nueva Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de la Administraciones Públicas ("**LPAC**"). Así, mientras una parte de la doctrina se refiere a la norma como moderna, actual y valiente, la otra considera que la LPAC es innecesaria, reiterativa y defectuosa técnicamente.

Sin embargo, el propósito de las presentes líneas no es realizar un juicio personal sobre la nueva LPAC sino efectuar una primera descripción de las novedades más notables en materia de Administración electrónica, sin resistirnos ciertamente a efectuar, para terminar, una reflexión personal de los retos que ésta nueva norma plantea.

Una de las principales novedades de la LPAC ha venido constituida, como decíamos, por **la regulación de la Administración electrónica, y la obligación de algunos sujetos de relacionarse por medios electrónicos con las Administraciones Públicas.** En este sentido, si bien la aún vigente Ley 11/2007, de 22 de junio, de Acceso electrónico de los Ciudadanos a los servicios públicos, posibilita a los ciudadanos el acceso electrónico a los servicios públicos, la LPAC, al incorporar la tramitación electrónica como el medio habitual de relacionarse con los ciudadanos, permite además a la Administración situarse en condiciones de asumir un papel destacado a la hora de satisfacer las exigencias y prestar los servicios que la sociedad precisa.

Por ello, la importancia de la regulación de la Administración electrónica introducida por la LPAC radica en el hecho de que supone una herramienta que, por primera vez, ha sentado las bases para que las Administraciones Públicas lleven a cabo su actuación mediante un procedimiento exclusivamente electrónico, que pretende ser más ágil, transparente y con menor carga burocrática.

No obstante, el legislador, consciente de las dificultades que entraña la puesta en práctica de las disposiciones sobre Administración electrónica, ha establecido un tiempo para que éstas sean de aplicación efectiva. Así, mientras con carácter general, la LPAC entrará en vigor el 2 de octubre de 2016, sin embargo, las previsiones relativas al registro electrónico, al punto de acceso general electrónico de la Administración y al archivo único electrónico, entre otras, producirán efectos a los dos años de su entrada en vigor, es decir, el 2 de octubre de 2018.

II. Principales novedades de la LPAC sobre la Administración electrónica

Por lo que se refiere a las novedades introducidas por la LPAC en materia de Administración electrónica, destaca **la generalización de la utilización de los medios electrónicos en el procedimiento administrativo común.**

Dicha generalización se concreta en los siguientes tres aspectos:

- La comunicación por vía electrónica entre los interesados y las Administraciones se configura como un derecho y, en algunos casos, como una obligación;

- se articula la utilización de medios electrónicos por las Administraciones en la tramitación de los procedimientos; y

- se establece un nuevo régimen de notificaciones electrónicas.

A. Comunicaciones por vía electrónica en las relaciones de los interesados con las Administraciones Públicas

En cuanto a las comunicaciones por vía electrónica entre los interesados y las Administraciones Públicas, como hemos avanzado, la LPAC las configura tanto como un derecho como una obligación para determinados supuestos.

Así, el derecho de los interesados a relacionarse por medios electrónicos se convierte en obligación para, entre otros, los siguientes sujetos:

- personas jurídicas
- entidades sin personalidad jurídica
- notarios y registradores de la propiedad y mercantiles
- o quienes representen a un interesado que esté obligado a relacionarse electrónicamente con la Administración.

En cambio, las personas físicas podrán elegir si, para el ejercicio de sus derechos y obligaciones con las Administraciones Públicas, se comunican a través de medios electrónicos o no, si bien el medio elegido podrá ser modificado en cualquier momento.

Por último, en cuanto a las comunicaciones entre los interesados y las Administraciones Públicas, **destaca** también **la utilización de la firma electrónica** por los interesados, cuyo uso será obligatorio en los siguientes supuestos:

- formulación de solicitudes
- presentación de declaraciones responsables o comunicaciones
- interposición de recursos
- desistimiento de acciones
- y renuncia a derechos

B. Utilización de medios electrónicos en la tramitación de procedimientos administrativos

Otra de las novedades en materia de Administración electrónica es la referente a **la utilización de medios electrónicos en la tramitación de los procedimientos administrativos.**

En este sentido, se establece la obligación **para las Administraciones Públicas de contar con un registro electrónico general o, en su caso, adherirse al de la Administración General del Estado.**

El Registro electrónico permitirá la presentación de documentos todos los días del año durante las 24 horas, si bien la presentación de escritos en un día inhábil se entenderá realizada en la primera hora del primer día hábil siguiente.

Adicionalmente, en materia de archivos, se establece la obligación de **cada Administración Pública de mantener un archivo electrónico único de los documentos que correspondan a procedimientos finalizados.** No obstante, se exceptúan de la obligación de archivo electrónico los documentos de procedimientos administrativos iniciados antes de la entrada en vigor de la LPAC.

Respecto de la forma de producción de los actos administrativos, la LPAC impulsa la **forma electrónica,** estableciendo que los actos administrativos se expedirán de este modo, salvo que por su naturaleza, otro formato sea más adecuado.

Por último, en cuanto a las novedades respecto de la utilización de medios electrónicos en el procedimiento administrativo, debe destacarse que **la LPAC impone el formato electrónico del expediente administrativo,** introduciendo una nueva, y sin duda polémica, definición legal de expediente administrativo.

A este respecto, la LPAC determina que los expedientes electrónicos contendrán los documentos, pruebas, dictámenes, informes, acuerdos, y otras notificaciones. No obstante, la LPAC introduce expresamente qué elementos no forman parte del expediente, entre los que se encuentra la información que tenga carácter auxiliar o de apoyo, que comprende:

- la información contenida en aplicaciones, ficheros y bases de datos informáticas
- notas
- borradores
- opiniones
- resúmenes
- o comunicaciones e informes internos o entre órganos o entidades administrativas

C. Nuevo régimen de notificaciones electrónicas

De entre las novedades de la LPAC en materia de Administración electrónica, merecen también una mención singular las novedades introducidas **en materia de notificaciones electrónicas.**

En este sentido, **las notificaciones se practicarán, con carácter preferente, mediante la vía electrónica, y se realizarán en la sede electrónica de la Administración correspondiente.** Sin embargo, se excepciona esta preferencia en los siguientes casos:

- cuando la notificación se realice con ocasión de la comparecencia espontánea del interesado o su representante y

- cuando, para asegurar la eficacia de la actuación administrativa, resulte necesario practicar la notificación por entrega directa.

Además, la notificación no podrá realizarse por medios electrónicos, entre otros supuestos, si el acto a notificar va acompañado de elementos no susceptibles de conversión en formato electrónico.

En todo caso, la notificación electrónica se complementa con la posibilidad de que las notificaciones se continúen practicando en papel, si bien en este último caso, existe el deber de que sean puestas a disposición del interesado en la sede electrónica de la Administración correspondiente.

Con independencia de que la notificación se realice en papel o por vía electrónica, la Administración enviará un aviso a la dirección de correo o dispositivo electrónico del interesado, informándole de la notificación en la sede electrónica, aunque la falta de práctica del aviso no impedirá que la notificación sea considerada plenamente válida.

La práctica de la notificación electrónica tiene lugar con la comparecencia del interesado en la sede electrónica de la Administración y, en todo caso, se entiende que existe comparecencia en el momento en que el interesado accede al contenido de la notificación.

Por otra parte, la notificación electrónica se entiende rechazada si, transcurridos 10 días naturales desde su puesta a disposición, los interesados no acceden a su contenido.

Finalmente, debe señalarse que se entiende cumplida la obligación de notificar, con la puesta a disposición de la notificación en la sede electrónica de la Administración.

III. Los retos de la Administración electrónica

Llegados a este punto, una vez que han sido expuestas las principales novedades contenidas en la LPAC sobre la Administración electrónica, debemos por último detenernos en los retos que conlleva su implantación.

No es una tarea sencilla el reto de transformar las Administraciones Públicas a fin de que puedan relacionarse principalmente por medios electrónicos con los ciudadanos, y conseguir así ser más transparentes, y dar mejor respuesta a las necesidades de una sociedad cada vez más exigente.

La primera dificultad a la que se enfrenta la Administración consiste en la necesidad de acometer los cambios necesarios en su funcionamiento, para la correcta implantación de la Administración electrónica. Esta dificultad está reconocida en la LPAC implícitamente, al retrasar al 2 de octubre de 2018 la entrada en vigor de la mayoría de los instrumentos que hacen posible el funcionamiento de la Administración por vía electrónica, como hemos señalado.

En segundo lugar, mantener el difícil equilibrio de las garantías y derechos de los administrados y la eficaz actuación administrativa por medios electrónicos se antoja un desafío no menor. En este sentido, como se ha señalado, con el nuevo régimen de notificaciones electrónicas, es el interesado quien tiene que acudir a la sede electrónica de la Administración para recibir las notificaciones, pudiéndose caer en la indefensión.

Con esta medida, en definitiva, se traslada al interesado la carga de acceder a las sedes electrónicas de diversas Administraciones Públicas, con lo que se dificulta ese equilibrio entre la eficacia administrativa y el respeto a los derechos y garantías de los ciudadanos.

En línea con lo anterior, debe tenerse en cuenta que el conjunto de Administraciones Públicas es demasiado extenso para ser considerado de manera unitaria, ya que comprende desde la Administración General del Estado hasta las entidades que integran la Administración Local. Por ello, la recepción de notificaciones electrónicas podría suponer una carga importante para el administrado, puesto que se le obliga a acceder cada 10 días a las direcciones electrónicas del amplio universo administrativo.

En suma, la publicación de la LPAC es condición necesaria, pero no suficiente, para contar con una Administración electrónica eficaz. No obstante, a pesar de los retos que se plantean con la implantación de la Administración electrónica, una vez superados éstos y generalizada su utilización, ello seguro redundará en una necesaria simplificación administrativa para los ciudadanos, y en una modernización de su funcionamiento, asegurando que las Administraciones españolas se encuentran en la vanguardia, a la altura de lo que se espera de una Administración del siglo XXI.